Weiterentwicklung des BAuA-Produktsicherheitsportals: Internethandel und Produktsicherheit

D. Gesmann-Nuissl



Forschung
Projekt F 2256

D. Gesmann-Nuissl

Weiterentwicklung des BAuA-Produktsicherheitsportals: Internethandel und Produktsicherheit

Dortmund/Berlin/Dresden 2014

Diese Veröffentlichung basiert auf dem Gutachten „Weiterentwicklung des BAuA-Produktsicherheitsportals: Internethandel und Produktsicherheit" − Projekt F 2256 – im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei der Autorin.

Autorin: Univ.-Prof. Dr. Dagmar Gesmann-Nuissl
Technische Universität Chemnitz
Professur für Privatrecht und Recht des geistigen Eigentums
Thüringer Weg 7, 09126 Chemnitz
dagmar.gesmann@wirtschaft.tu-chemnitz.de

Unter Mitarbeit von: Dipl.-Wirtsch.-Ing. Marius Grathwohl
Technische Universität Chemnitz
Professur für Privatrecht und Recht des geistigen Eigentums
Thüringer Weg 7, 09126 Chemnitz
marius.grathwohl@wirtschaft.tu-chemnitz.de

Titelbild: Susanne Graul
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Umschlaggestaltung: Susanne Graul
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Herstellung: Bonifatius GmbH, Paderborn

Herausgeber: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
Friedrich-Henkel-Weg 1 − 25, 44149 Dortmund
Telefon 0231 9071-0
Fax 0231 9071-2454
poststelle@baua.bund.de
www.baua.de

Berlin:
Nöldnerstr. 40 − 42, 10317 Berlin
Telefon 030 51548-0
Fax 030 51548-4170

Dresden:
Fabricestr. 8, 01099 Dresden
Telefon 0351 5639-50
Fax 0351 5639-5210

www.baua.de/dok/5525926

ISBN 978-3-88261-028-4

Inhaltsverzeichnis

Weiterentwicklung des BAuA-Produktsicherheits-portals: Internethandel und Produktsicherheit

Kurzreferat

Mit der vorgelegten Untersuchung „Weiterentwicklung des BAuA-Produktsicherheits-portals: Internethandel und Produktsicherheit“ sollen in erster Linie Vorschläge unterbreitet werden, die darauf abzielen, das bereits bestehende BAuA-Produktsicherheitsportal in Bezug auf die aktuellen Herausforderungen, welche der Handel via Internet mit sich bringt, zu optimieren. Ein weitergefasstes Ziel dieser Studie ist es, rechtliche und organisatorische Möglichkeiten aufzuzeigen, um die Marktüberwachung der Produktsicherheit im Onlinehandel zu optimieren.

Marktaufsichtsbehörden sehen sich heute zunehmend mit der Problematik konfrontiert, dass Produkte, die in den Anwendungsbereich des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG) fallen, auf direktem Weg über das Internet an inländische Abnehmer und Verbraucher vertrieben werden. Insbesondere über Verkaufsplattformen (wie z. B. eBay) oder Online-Shops, die oftmals direkt über Preissuchmaschinen (wie www.billiger.de) angesteuert werden, gelangen auf diese Weise auch unsichere Produkte (u. a. „weiße Waren“) – via „Mausklick“ – in den Binnenmarkt und nach Deutschland; an Händler (B2B) ebenso, wie an den (End-)Verbraucher (B2C). Dabei entsprechen die Produkte nicht immer den sicherheitstechnischen Anforderungen, die im Binnenmarkt von ihnen erwartet werden.

Die Marktüberwachungsbehörden stehen Importen und Eigenimporten nach eigenen Aussagen relativ hilflos gegenüber, weil sie bislang kaum eine Möglichkeit haben, die an diesen Verkäufen Beteiligten, welche oftmals von außerhalb der Europäischen Union (und des EWR) agieren, in gleicher Weise zu behandeln, wie es in der klassischen Marküberwachung möglich wäre. Die behördlichen Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der aktiven und reaktiven Marktüberwachung wirken in erster Linie national, allenfalls noch europäisch. Ins außereuropäische Ausland wirken sie hingegen nicht oder nicht hinreichend. Ferner gibt es bislang „neutrale“ Wirtschaftsakteure – wie etwa Verkaufsplattformen, Packstationen, Lageristen – gegen die Marktüberwachungsmaßnahmen kaum möglich sind, die jedoch gerade im Internetvertrieb eine erhebliche Rolle spielen.

Angesichts dieser Feststellungen ist es erforderlich, Mittel und Wege zu finden, um die Abnehmer bzw. Verbraucher optimal vor (potentiell) unsicheren Produkten, die aus dem Ausland über das Internet vertrieben und schließlich in den Binnen- oder nationalen Markt importiert werden, hinreichend zu warnen und zu schützen sowie darüber hinaus Wege zu finden, welche die Verursacher in gleicher Weise, wie im klassischen Handel sanktionieren. Dies folgt schon aus der Gewährleistungsverantwortung des Staates gegenüber seiner Bevölkerung.

Die vorliegende Studie möchte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Inhalts, der Gestaltung und der Darstellung des „BAuA-Produktsicherheitsportals“ unterbreiten.

Schlagwörter:

Marktüberwachung, aktive Marktüberwachung, reaktive Marktüberwachung, Onlinehandel, E-Commerce, Zertifizierung, Online-Zertifikat, Szenarioanalyse, Internet, Produktsicherheit, Produktsicherheitsportal, privatrechtliche Instrumente

Advancements of the BAuA Product Safety Portal: Internet Trade and Product Safety

Abstract

The submitted research report “Advancements of the BAuA Product Safety Portal: Internet Trade and Product Safety” shall mainly introduce proposals how to optimize the existing BAuA Product Safety Portal in regard of the current challenges it has to face in terms of an increasing importance of internet trade. Its also an intention of this study is to show the legal and organizational measures to optimize the market surveillance of product safety in e-commerce.

Nowadays, German market surveillance authorities have to deal with the problem that products which fall within the scope of the Produktsicherheitsgesetz (ProdSG), are increasingly being sold directly to domestic customers and consumers via internet. Particularly trade platforms (e.g. eBay) and online stores – which are also linked and advertised by comparison shopping sites – can be used by both retailers (B2B) and consumers (B2C), to bring products to the inner-European and domestic market – with only one mouse click – that might be unsafe (e.g. no-name products). Products traded online do therefore not always match the technical and safety-related requirements, which are expected to be considered in the Single European Market.

Parties offering products on trade platforms or online shops are not necessarily based within the boundaries of the EU or the European Economic Area. Due to this reason, market surveillance authorities feel helpless about the imports of unsafe products by retailers and consumers through the internet, since they cannot treat the online selling parties in the same way as they treat parties selling products “offline” in stores, where methods of the “classic market surveillance” are applicable. Therefore, those classic mechanisms of monitoring and sanctioning within the range of the active and reactive market surveillance, only work within national or – at best – European borders. They are however not or not sufficiently applicable to foreign countries outside the EU. Besides that, new kinds of “neutral” market players – such as trade platforms, packstations or warehouse services – play an more and more important role in internet trade and can at the same time hardly be captured by the classic methods of market surveillance.

Facing this situation, it is necessary to contrive ways and means to optimally warn and protect consumers from (potentially) unsafe products, which are being sold from abroad through the internet and finally being imported into the domestic or the inner-European Market. Moreover it is intended to identify opportunities to sanction perpetrators in online trade in the same way as in the classic (“offline”) trade. This already results from the warranty responsibility of the state.

The study offers suggestions for content, design and presentation of the “BAuA Product Safety Portal”.

Key words:

Market surveillance, active market surveillance, reactive market surveillance, online trade, e-commerce, certification, online certificate, scenario analysis, internet, product safety, product safety portal, instruments of private law

1 Einleitung

Mit der vorgelegten Untersuchung „Weiterentwicklung des BAuA-Produktsicherheitsportals: Internethandel und Produktsicherheit“ sollen in erster Linie Vorschläge unterbreitet werden, die darauf abzielen, das bereits bestehende BAuA-Produktsicherheitsportal in Bezug auf die aktuellen Herausforderungen, welche der Handel via Internet mit sich bringt, zu optimieren.
Marktaufsichtsbehörden sehen sich heute zunehmend mit der Problematik konfrontiert, dass Produkte, die in den Anwendungsbereich des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG) fallen[1], auf direktem Weg über das Internet an inländische Abnehmer und Verbraucher vertrieben werden. Insbesondere über Verkaufsplattformen (wie z. B. eBay) oder Online-Shops, die oftmals direkt über Preissuchmaschinen (wie www.billiger.de) angesteuert werden, gelangen auf diese Weise auch unsichere Produkte (u. a. „weiße Waren“) – via „Mausklick“ – in den Binnenmarkt und nach Deutschland; an Händler (B to B) ebenso, wie an den (End-)Verbraucher (B to C).

Dabei entsprechen die Produkte nicht immer den sicherheitstechnischen Anforderungen, die im Binnenmarkt von ihnen erwartet werden. Vielmehr handelt es sich bei den via Internet angebotenen Produkten auch um minderwertige Produktfälschungen, bei denen für den durchschnittlichen Verbraucher nicht ohne weiteres erkennbar ist, dass es sich um ein sog. „Piraterie-Produkt“ eines Fremdherstellers aus dem Ausland handelt. In anderen Fällen handelt es sich um auffällig preiswerte (Billig-) Produkte, die oftmals als sog. „No-Name“-Produkte viel günstiger als vergleichbare Markenprodukte angeboten werden, aber deren Qualität und Sicherheit eben wegen dieses Preisvorteils vom Verbraucher nicht mehr weiter hinterfragt werden, obschon sie Bearbeitungsfehler und Sicherheitsmängel aufweisen. Die Risiken, die aufgrund dieser Produkte für den Abnehmer bzw. Verbraucher (auch unerkannt) entstehen, sind nicht unerheblich – es drohen Gesundheits- und Körperschäden.

Die Marktüberwachungsbehörden stehen Importen und Eigenimporten nach eigenen Aussagen relativ hilflos gegenüber, weil sie bislang kaum eine Möglichkeit haben, die an diesen Verkäufen Beteiligten, welche oftmals von außerhalb der Europäischen Union (und des EWR) agieren, in gleicher Weise zu behandeln, wie es in der klassischen Marküberwachung möglich wäre. Die behördlichen Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der aktiven und reaktiven Marktüberwachung wirken in erster Linie national, allenfalls noch europäisch. Ins außereuropäische Ausland wirken sie hingegen nicht oder nicht hinreichend. Ferner gibt es bislang „neutrale“ Wirtschaftsakteure – wie etwa Verkaufsplattformen, Packstationen, Lageristen – gegen die Marktüberwachungsmaßnahmen kaum möglich sind, die jedoch gerade im Internetvertrieb eine erhebliche Rolle spielen.

Angesichts dieser Feststellungen ist es erforderlich, Mittel und Wege zu finden, um die Abnehmer bzw. Verbraucher optimal vor (potentiell) unsicheren Produkten, die aus dem Ausland über das Internet vertrieben und schließlich in den Binnen- oder nationalen Markt importiert werden, hinreichend zu warnen und zu schützen sowie darüber hinaus Wege zu finden, welche die Verursacher in gleicher Weise, wie im

---

[1] Darauf sollte sich die Untersuchung lt. Ausschreibung beschränken.

klassischen Handel sanktionieren. Dies folgt schon aus der Gewährleistungsverantwortung des Staates gegenüber seiner Bevölkerung.

Unter Verfolgung dieser zunächst eher abstrakten Zielsetzung müssen bestehende rechtliche Möglichkeiten weiter entwickelt oder intensiver genutzt, und ggf. neue organisatorisch-technische Lösungen erdacht werden, die sich in das bereits bestehende (und z.T. europäisch harmonisierte) Marktaufsichtssystem im Produktsicherheitsbereich einfügen, etwa indem sie bereits existierende Informations- und Kommunikationssysteme (wie z. B. ICSMS) sowie Produktrückruf- und -warnsysteme (wie z. B. RAPEX) sinnvoll ergänzen. Außerdem müssen diese organisatorisch-technischen Lösungen mit den geltenden nationalen und europäischen Rechtssystemen und -vorgaben im Einklang stehen (u. a. ProdSG, VIG, EU-Marktüberwachungs-VO – aber auch mit datenschutz- sowie vollstreckungsrechtlichen Bestimmungen) und darüber hinaus möglichst direkte Eingriffe gegen die Verursacher ermöglichen. Letzteres gilt insbesondere für alle repressiven, eingreifenden Maßnahmen.

2 Aufgabenstellung und Herangehensweise

Im Rahmen der Studie sollte lt. Ausschreibung untersucht werden

a) welche rechtlichen und organisatorischen Möglichkeiten der Marktüberwachung im Internethandel schon heute bestehen oder – möglicherweise durch Rechtsänderungen – zukünftig bestehen sollten, um Verstöße gegen das ProdSG zu unterbinden und ahnden zu können,

b) welche technischen und organisatorischen Möglichkeiten zur Identifikation von Verstößen im Internethandel heute bestehen und zukünftig z. B. als Erweiterung des Produktsicherheitsportals der BAuA geschaffen werden können.

Die Ausarbeitung folgt diesen Vorgaben und gliedert sich wie folgt:

Zunächst wird in die Gesamtproblematik „Produktsicherheit im Internethandel" eingeführt, indem zunächst die besonders betroffenen Produktgruppen sowie deren Herkunftsstaaten vorgestellt werden (Abschnitt 3) bevor anschließend auf die Handels-, insbesondere Verkaufsplattformen eingegangen wird. Die Plattformen werden je nach Geschäftsmodell in unterschiedliche Typen eingeteilt (Abschnitt 4).

Sodann folgt die Darstellung der rechtlichen Grundlagen der Marktüberwachung, wobei zunächst auf die bestehenden europäischen Regelungen eingegangen wird sowie auf das sich im Entwurfsstadium befindende Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket 2013 (Abschnitt 5). Anschließend wird die Marktüberwachung in Deutschland ausführlich beleuchtet und dabei aufgezeigt, wo derzeit die Schwierigkeiten in der Anwendung des Rechts im Bereich des Internethandels liegen und wie die Marktüberwachung – ggf. durch Rechtsänderungen – im Einzelnen verbessert werden könnte (Abschnitt 6). Dies wird in Abschnitt 7 nochmals anhand von konkreten Szenarien verdeutlicht.

Abschnitt 8 befasst sich sodann intensiv mit den privatrechtlichen Alternativen – der Störerhaftung und der wettbewerbsrechtlichen Verkehrspflicht – aus dem Recht des geistigen Eigentums und dem Lauterkeitsrecht. Es wird gezeigt, wie diese beiden Instrumente seitens der Rechtsprechung auf Verkaufsplattformen angewandt und eingesetzt werden und ferner, wie diese Instrumente künftig die bestehenden Marktüberwachungsinstrumente sinnvoll ergänzen und Lücken schließen könnten.

Die technisch-organisatorischen Vorschläge zur Verbesserung des Produktsicherheitsportals der BAuA aber auch zur Optimierung des Zusammenwirkens der Wirtschaftsakteure untereinander werden schließlich in Abschnitt 9 ausführlich behandelt.

3 Unsichere bzw. nicht zugelassene Produkte im elektronischen Handel – besonders betroffene Produktgruppen sowie deren Herkunftsstaaten

Der elektronische Handel (Internethandel) gewinnt aufgrund seiner Flexibilität, der örtlichen Ungebundenheit, der Vielzahl der angebotenen Produkte sowie der Reduktion der Transaktionskosten seit Jahren an Bedeutung. Immer mehr Verbraucher nutzen das Internet zum Einkaufen. Laut einer Befragung des Statistischen Bundesamtes bestellten oder kauften im Jahre 2012 rund 42,3 Millionen Menschen in Deutschland Waren oder Dienstleistungen für private Zwecke über das Internet bei Auktionshäusern und Online-Shops. Dies entsprach 2012 einem Anteil von 74 % der Internetnutzer ab zehn Jahren und bedeutet eine Steigerung gegenüber 2007 von weiteren 8 Prozentpunkten; Prognosen gehen für das Jahr 2013 von einer erneuten Steigerung auf 81 % Onlinekäufer ab zehn Jahre aus (siehe Abb. 3.1).

Dabei nutzten im Jahr 2012 ca. 14% der Deutschen das Internet auch für den Einkauf aus anderen Ländern der Europäischen Union. 8 % der Onlineeinkäufer tätigten ihre Einkäufe in Staaten außerhalb der Europäischen Union (zum Beispiel USA, China oder Schweiz). Bezüglich dieser Zahlen wird man ebenfalls von einem proportionalen Anstieg in 2013 ausgehen dürfen.

Gegenstand der Nachweisung	2007 in %	2012 in %	Veränderung in %-Punkten
	Personen ab 10 Jahren		
Deutschland	66	74	8
Personen im Alter von ... bis ... Jahren			
10 – 15	23	29	6
16 – 24	68	74	6
25 – 44	80	89	9
45 – 64	62	74	12
65 Jahre und älter	45	57	12

Abb. 3.1 Internetnutzer, die in den Jahren 2007/2012 Waren oder Dienstleistungen über das Internet gekauft oder bestellt haben[2]

Über den Handel via Internet erreichen zunehmend auch unsichere bzw. nicht zugelassene Produkte den europäischen Markt und die Verbraucher.

Für das Jahr 2012 gibt die deutsche Zollverwaltung im Bereich Verbraucherschutz/Produktsicherheit an, rund 13.500 Sendungen angehalten zu haben, bei denen der Verdacht bestand, dass sie unsichere oder nicht den Vorschriften entsprechende Produkte enthielten.[3] Die hinzugezogenen Marktaufsichtsbehörden haben

[2] Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 5. Dezember 2012 – 422/12.

[3] Zolljahrespressekonferenz v. 22.3.2013 – Pressemitteilung Nr. 24 des BMF „Zollbilanz 2012“.

bei ca. 79 % der Sendungen festgestellt, dass der Verdacht der Zollverwaltung begründet war und die Waren anschließend aus dem Verkehr gezogen, u. a.:

- 86.700 elektrische Geräte (z. B. Haushaltsgeräte, Mobiltelefone, etc.) bei denen die Gefahr eines Stromschlags bestand oder die nicht die erforderlichen Warnhinweise aufweisen konnten;
- 93.500 Spielwaren mit gesundheitlichen Risiken (Erstickungsgefahr aufgrund loser Teile, giftige Stoffe, fehlende Warnhinweise);
- 11.000 Laserpointer, die die Augen schädigen oder den Luft- und Straßenverkehr gefährden können;
- 135.100 Sonnenbrillen, welche die Augen schädigen können;
- 100.000 nicht zugelassene Feuerwerkskörper.

Dabei ist feststellbar, dass Produkte, die wegen der Nichteinhaltung gesetzlicher Standards auffällig wurden oder gar zu einem Schadensfall beim (End)Verbraucher führten, zumeist aus asiatischen Ländern, insbesondere aus China stammten. Diese unrühmliche Popularität Chinas als Ursprungsland für Plagiate[4] und damit einhergehend eben auch für unsichere Produkte wird überdies durch eine Statistik des Zolls im Bereich der Produktpiraterie belegt (Abb. 3.2).[5] Danach stammen mehr als zwei Drittel aller in Deutschland vom Zoll aufgegriffenen plagiierten Waren aus China und Hongkong. Relevante Herkunftsländer sind ferner die Türkei, die USA, Thailand und Vietnam gefolgt von Ägypten, Indien und Australien.[6] Als maßgeblich für den starken Anstieg von Beschlagnahmen seit 2010 hält der Zoll die ständige Ausweitung des Internethandels und die zunehmende Einfuhr von Fälschungen auf dem Postweg.[7]

---

[4] EU-Kommission, Report on EU customs enforcement of intelectual property rights, 2012: Hiernach kamen ca. 64 % aller vom Zoll abgefangenen Plagiate aus China, wobei 77 % der Sendungen auf dem Postweg nach Europa kamen. In diesen Sendungen befanden sich u. a. zu 23 % gefälschte Medikamente, zu 17 % Lampen, Kleber und Batterien.

[5] Bundesministerium der Finanzen, Gewerblicher Rechtsschutz – Statistik für das Jahr 2012.

[6] Bundesministerium der Finanzen, Gewerblicher Rechtsschutz – Statistik für das Jahr 2012, S. 15 f.

[7] Jahresbilanz 2012 des Hauptzollamtes Stralsund.

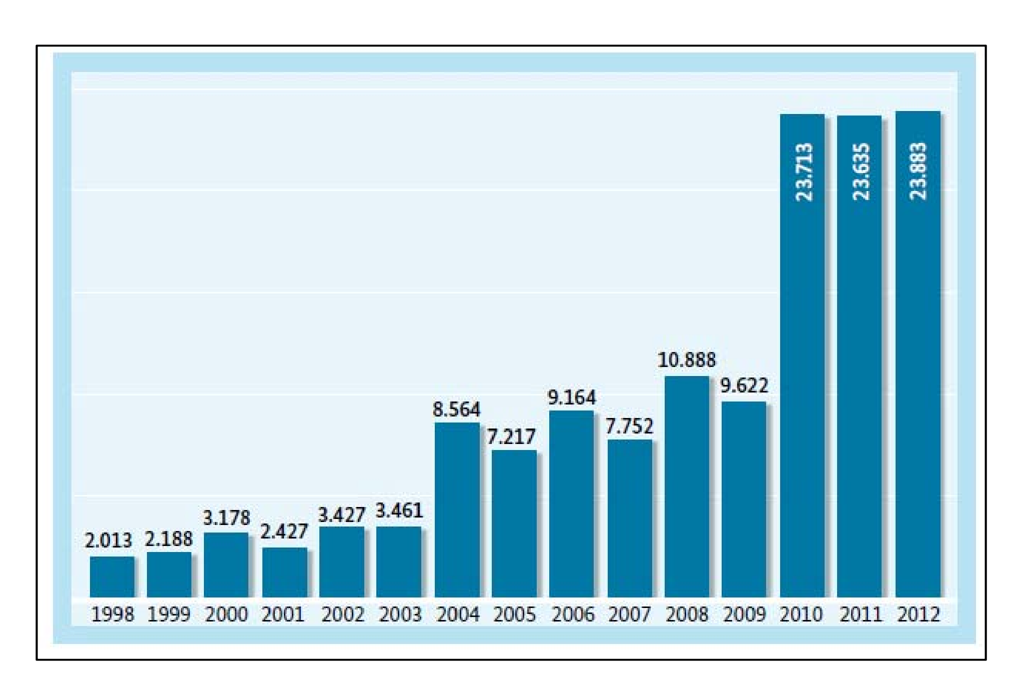


Abb. 3.2 Beschlagnahmte Waren durch die Zolldienststellen[8] (Marken- und Produktpiraterie)

Das Bild rundet sich ab, wenn man sich zusätzlich einen gesamteuropäischen Blick verschafft und dafür den Jahresbericht 2012 über das Schnellwarnsystem für gefährliche Produkte (RAPEX) – ausgenommen Lebensmittel – bemüht.[9] Hiernach gab es 2012 insgesamt 2.278 Meldungen zu gefährlichen Produkten, davon 1.938 mit ernsthaften Gesundheits- und Sicherheitsrisiken. Die am häufigsten gemeldeten Produktkategorien waren dabei Textilien und Modeartikel (34%), Spielzeug (19%), Elektrogeräte und -zubehör (11%) sowie Motorfahrzeuge (8%); zumeist kamen die Produkte aus China (58%).

3.1 Beispiele im elektronischen Handel nach Produktgruppen

Nach diesem ersten statistischen Überblick, soll im Folgenden auf einige Vorfälle Bezug genommen werden, die sich im Bereich des eCommerce tatsächlich ereigneten.

Die Beispielsfälle orientieren sich dabei an den Produktgruppen, die in den Anwendungsbereich des ProdSG oder produktbezogener Spezialvorschriften (z. B. FTEG, EMVG) fallen. Das sind zum einen alle Waren, Stoffe und Zubereitungen die durch einen Fertigungsprozess hergestellt worden sind (§ 2 Nr. 22 ProdSG) sowie neue, gebrauchte oder wiederaufgearbeitete Verbraucherprodukte, d. h. Produkte die für den Verbraucher bestimmt sind oder die von ihm benutzt werden können (§ 2 Nr. 26 ProdSG). Nicht dazu gehören die Produktgruppen, die in § 1 Abs. 3 ProdSG benannt sind: Antiquitäten (Nr. 1), gebrauchte Produkte, die noch nicht instandgesetzt oder wiederaufbereitet sind (Nr. 2), militärische Produkte (Nr. 3), Lebens- und Futtermittel

---

[8] Bundesministerium der Finanzen, Die Bundeszollverwaltung – Jahresstatistik 2012, S. 11.

[9] Europäische Kommission, Sicherheit für europäische Verbraucher, Jahresbericht 2012 - http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/2012_rapex_report_de.pdf

(Nr. 4), Medizinprodukte (Nr. 5), Umschließungen für die Beförderung gefährlicher Güter (Nr. 6) sowie Pflanzenschutzmittel (Nr. 7).

3.1.1 Elektrische Betriebsmittel/Niederspannungsgeräte

Friedhelm Loh, der Präsident des ZVEI (Zentralverband Elektrotechnik und Elektronikindustrie), warnt allgemein vor dem Kauf von Billigelektroartikeln aus asiatischen Ländern über Online-Auktionshäuser. Hier würden „oft nicht einmal die simpelsten Sicherheitsauflagen“ erfüllt, so *Loh*.[10] Ein konkretes Beispiel stellen unsichere Leitungsschutzschalter dar, die vom ZVEI testweise im Internet gekauft wurden. Die genannten Schalter zerbarsten bei einem Test des VDE Prüf- und Zertifizierungsinstituts und erzeugten eine Stichflamme. Weitere vom ZVEI benannte Produkte, die über das Internet bezogen werden konnten, waren Lichterketten ohne ausreichenden Feuchtigkeitsschutz und lockeren Kabelverbindungen,[11] entflammbare Steckdosenleisten, Leuchtkörper oder sog. Partykugeln, bei denen die Lampenfassungen Strom führten.

Die Bundesnetzagentur (BNetzA), welche die Marktüberwachungsbehörden bei ihren Aufgaben unterstützt und im Rahmen dieser Tätigkeit stichprobenweise elektrische und elektronische Produkte auf ihre Sicherheit hin überprüft (elektromagnetische Verträglichkeit, Betriebssicherheit von Niederspannungsgeräten etc.) stellt ebenfalls eine Zunahme von unsicheren Produkten im Internethandel (eCommerce) fest.[12] Im Jahr 2013 wurden bei 167 Internetanbietern eCommerce Angebote für Produkte aus dem EMV- und R&TTE-Bereich aus Deutschland, der EU und Drittstaaten überprüft (Abb. 3.3).

---

[10] http://www.vde.com/de/Ausschuesse/suf/Arbeitsgebiete/geraete/Seiten/UnsichereProdukte.aspx

[11] Auch der TÜV Rheinland testete 2009 Lichterketten, die zu sehr günstigen Preisen (79 Cent) über den Internethandel bezogen wurden. Dabei stellte er erhebliche Sicherheitsmängel fest. So wurde u. a. eine unzulässige Hitzeentwicklung bis zu einem Wert von 359 °C festgestellt (erlaubt sind maximal 90 Grad Celsius), wenn eine Lampe ausfiel und die Kette als solche weiterbrannte. Die Folge sind extreme Verbrennungs- und bei solchen hohen Temperaturen auch Brandgefahr für Inneneinrichtung und Weihnachtsbaum. Die Tests wurden im Oktober 2008 in den Kölner Laboratorien des TÜV Rheinland durchgeführt.

[12] Bundesnetzagentur, Statistik der Marktüberwachung 2013 – Referat 411 / Marktaufsicht: http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/WeitereThemen/Marktueberwachung/StatistikMarktueberwachung2013.pdf?_blob=publicationFile&v=1

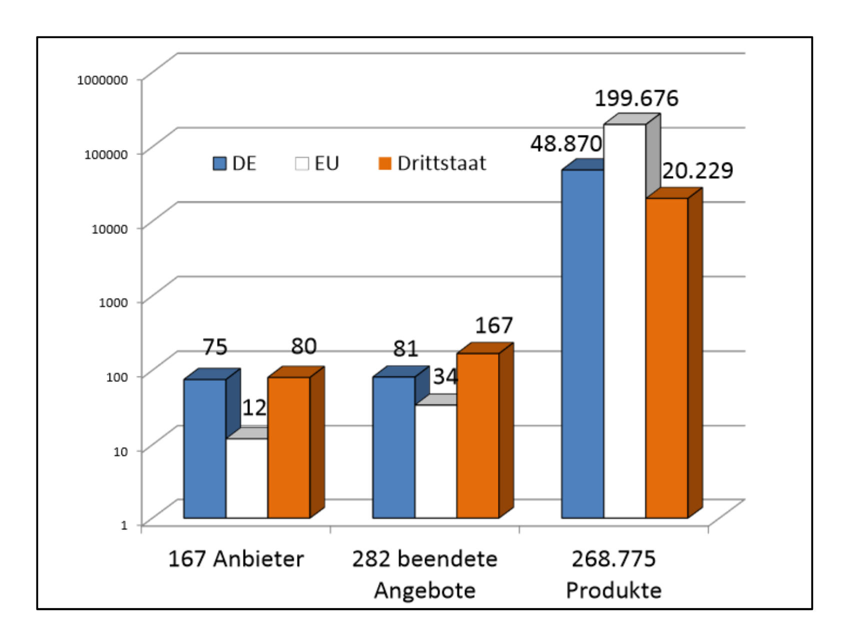


Abb. 3.3 eCommerce-Überprüfungen im Jahr 2013[13]

Im Zuge dieser Überprüfungen kam es zu zahlreichen Produktsperren (Abb. 3.4), vereinzelt zu Maßnahmen im Ordnungswidrigkeitsverfahren. Ferner wurden nach Angabe der BNetzA 5.085 Einfuhrverbote für Waren aus Drittstaaten ausgesprochen, u. a. für Funkkopfhörer, welche die sicherheitsrelevanten Frequenzen störten, Funksteckdosen die bei Inbetriebnahme überhitzten und in Brand gerieten, Taschenlampen die Stromschläge abgaben sowie explodierende Handy-Akkus.

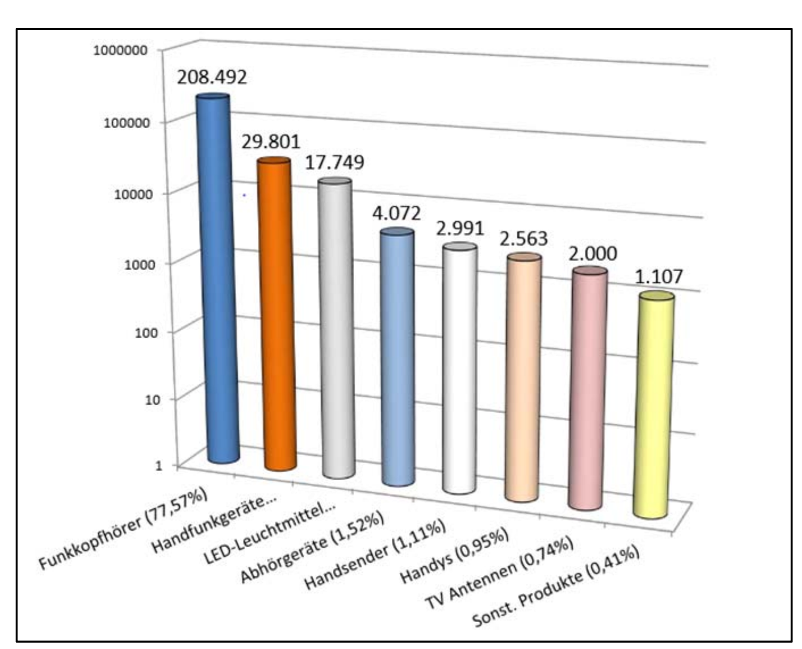


Abb. 3.4 Gesperrte Produkte 2013 im Rahmen von eCommerce-Überprüfungen[14]

---

[13] Ebenda S. 12.

[14] Ebenda S. 14.

Die ermittelten Ergebnisse werden bei einem Blick in den Plagiate-Markt bestätigt, der – wie oben erwähnt – zumeist auch von unsicheren Produkten geprägt ist. Nach der Jahresstatistik Gewerblicher Rechtsschutz des Bundesfinanzministeriums entfielen 7,33 % aller Aufgriffe (siehe Abb. 3.2) auf Elektroartikel, elektrische Bauteile sowie Computerausrüstung, wobei diese Angabe zugegebener Weise noch keinen Aufschluss über die im Internet umgesetzten Warenmengen liefern.[15]

3.1.2 Spielzeug

Immer wieder tauchen gefährliche Spielzeuge im Markt auf, die ihren Weg auch über das Internet zu den Verbrauchern finden. Dabei wurden z. B. Spielzeuge aus Holz sowie Babyrasseln für Kinder unter 3 Jahren via Internet verkauft, die bei einer nach Spielzeugnorm EN 71-1 vorgeschriebenen Schlagprüfung zerbarsten und verschluckbare Kleinteile freisetzten.[16] Ebenso ist zu vermuten, dass sich Spielzeug nicht nur im physischen,[17] sondern auch im elektronischen Handel befindet, welches mit gefährlichen Inhaltsstoffen, wie Blei, PAK, Weichmacher, Formaldehyd sowie Borsäure belastet ist, als leicht entflammbar einzustufen ist oder Geräuschemissionen freisetzt, die über den zulässigen Grenzwerten liegen. Zuletzt hat dies eine Untersuchung bestätigt, die die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen hat durchführen lassen. Analysiert wurden Wasserspielzeug und Schwimmhilfen, welche zuvor über diverse Verkaufsplattformen (u. a. Amazon) bezogen wurden.[18] Erschreckend waren die Ergebnisse. Bei jedem zweiten Wasserspielzeug fanden die Tester einen viel zu hohen Schadstoffanteil. Einige Artikel – zumeist aus China – überschritten die gesetzlichen Grenzwerte für schädigende Weichmacher (Phthalate) um mehr als das Hundertfache.

3.1.3 Autozubehörteile

Der Markt für Autozubehörteile im Internet erfreut sich ebenfalls zunehmender Beliebtheit. Autotüftler finden im Internet Autozubehörteile zu oft extrem günstigen Preisen.[19] Verglichen mit den Preisen der Originalteile (ggf. mit Montage in einer entsprechenden Fachwerkstatt) führt dies zu einer großen Nachfrage der im Internet angebotenen und oft gefälschten Autozubehörteile,[20] wobei Verbrauchsteile wie Zündkerzen, Antriebsriemen, Öl- und Luftfilter, Bremsbeläge, Kupplungen, Scheinwerfer oder Navigationsgeräte mit besonderen Eigenschaften (z. B. Rückschaumodus) besonders nachgefragte Produktgruppen darstellen.

---

[15] Bundesministerium der Finanzen, Gewerblicher Rechtsschutz – Statistik für das Jahr 2012, S. 9.

[16] Boikido, Wooden musical blocks, Herkunftsland: China; Merga Hogar Lin, Rassel mit Glöckchen, Herkunftsland: China.

[17] Siehe dazu die zahlreichen Nachweise bei RAPEX.

[18] Pressemitteilung der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westphalen v. 05.08.2013, Schädliche Weichmacher in Wasserspielzeug gefunden – Belastete Badespaßartikel müssen vom Markt.

[19] http://www.kfz-bank.de/2010/07/19/kfz-plagiate-der-handel-mit-der-gefahr/

[20] Zitat des ZDK-Vizepräsidenten Wilhelm Hülsdonk: http://www.kfz-bank.de/2010/07/19/kfz-plagiate-der-handel-mit-der-gefahr/

Dabei birgt die oft minderwertige Qualität der Produkte unterschiedliche Gefahrenpotenziale: Gefälschte Scheinwerfer können nicht nur den Fahrer selbst gefährden (z. B. nach Totalausfall durch Überhitzung), sondern auch andere Verkehrsteilnehmer blenden.[21] Fehlerhafte Fahrzeugteile, wie Kupplungen, Antriebsriemen oder Bremsbeläge können den Fahrer sogar in eine lebensgefährliche Situation bringen, falls diese aufgrund eines Materialfehlers im falschen Moment versagen.

3.1.4 Kindersitze

In Australien verkaufte eine eBay-Verkäuferin im Jahr 2009 Kindersitze – auch in den europäischen Markt, die von der chinesischen Firma Taizhou Ganen Car Appliance Co. Ltd. produziert wurden. Dabei stellte sich heraus, dass diese Kindersitze entgegen der bestehenden Sicherheitsanforderungen ohne oberen Haltegurt ausgestattet waren, was bei einem Autounfall zu schweren Verletzungen oder zum Tod des Kindes geführt hätte; die Kindersitze wurden daher zurückgerufen. Einen ähnlichen Fall gab es auch schon im Jahr 2008, als die australische Firma Xport Investments Pty Ltd ebenfalls unsichere Kindersitze via Internet nach Europa verkaufte und diese wieder zurückrufen lies.

3.1.5 Maschinen (u. a. Werkzeuge)

Im März/April 2011 wurden über eBay sowie per Direktvertrieb in Werkstätten Plagiate des Werkzeugkastens der HAZET-WERK Hermann Zerver GmbH & Co. KG (Steckschlüsselsätze) verkauft.[22] Das Ursprungsland der Fälschung war China, wobei die Plagiate schließlich in Deutschland, Großbritannien und Spanien verkauft wurden. Die einkaufenden Werkstätten wussten dabei nicht, dass es sich hier um ein Plagiat handelte und konnten dies auch nicht erkennen. Noch weniger kann dies wohl von einem durchschnittlichen Nutzer erwartet werden. Die Gefahr, die von solchem Werkzeug ausgeht, welches die marktüblichen Sicherheitserwartungen oder die Erwartungen hinsichtlich der gewöhnlichen Eigenschaften eines solchen Produkts nicht erfüllt, ist offenkundig. Beispielsweise könnten die erforderlichen Drehmomente zur normgerechten Montage von Autoreifen nicht aufgebracht werden, sodass sich Autoreifen während der Fahrt lockern könnten.

Ebenfalls im März 2011 hat das Zollamt Pforzheim die Einfuhr und somit das Inverkehrbringen von zwei Containern mit über 2.000 Motorsägen untersagt, die zuvor via Internet von einem Berliner Importeur bestellt wurden.[23] Bei den Motorsägen war die Gashebelsperre außer Betrieb, was zur Folge hatte, dass die Kette selbst beim Ablegen der Säge weiterlief. Des Weiteren fehlten detaillierte Angaben des Herstellers zum Umgang mit der Säge sowie eine Seriennummerierung. Der Importeur konnte obendrein keine Baumusterprüfung vorlegen, die belegt hätte, dass die Bauart der Motorsägen den einschlägigen Bestimmungen entsprach. Auch dieses Produkt hätten bei einem weiteren Verkauf erhebliche Risiken für die Gesundheit und/oder das Leben der Nutzer bedeutet.

---

[21] http://www.kfz-bank.de/2010/07/19/kfz-plagiate-der-handel-mit-der-gefahr/

[22] http://www.hazet.de/plagiate/

[23] Pressemitteilungen des Zolls aus dem Jahr 2011: http://www.zoll.de/DE/Presse/Pressearchiv/2011/2011_node.html?gtp=301468_list%253D74

3.1.6 Persönliche Schutzausrüstung

Ob beim Skifahren oder bei zahlreichen anderen sportlichen Aktivitäten ist es zwischenzeitlich selbstverständlich, einen Schutzhelm oder Protektoren zu tragen. Sollte es zu einem Sturz kommen, möchte man sich darauf verlassen können, dass der Helm oder die Protektoren die nötige Sicherheit bieten. Diese Sicherheit fehlte u. a. bei zwei Schutzhelmen, die ein Sporthändler aus dem Landkreis Bad Tölz im Januar 2014 via Internet für seine Kundschaft in Australien bestellte. Da ihnen die CE-Kennzeichnung fehlte und damit nicht nachgewiesen werden konnte, dass die erforderlichen Sicherheitsvorschriften eingehalten wurden, hat sie das Zollamt Reischenhart aus dem Verkehr gezogen[24] und somit eine mögliche Gefährdungssituation vereitelt.

3.1.7 Chemikalien

Chemische Stoffe bzw. Chemikalien, die bereits in geringsten Mengen die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt gefährden oder aus denen Sprengstoff hergestellt werden kann, werden ebenfalls über das Internet verkauft. Nach polizeilichen Ermittlungen, die aufgrund von Erkenntnissen der Regierung der Oberpfalz bei der Überwachung des Chemikalienhandels im Internet durchgeführt wurden, verkaufte z. B. ein Online-Shop in über 60 Fällen hochgiftige Flusssäure an Minderjährige.[25] Weitere solcher unzulässige und gleichermaßen gefährlichen Angebote und Verkäufe im Internet (u. a. giftiges Quecksilber über ebay; die private Verkaufsplattform eines Chemikalienhändlers aus Polen, der Sprengstoffgrundstoffe und giftige Angebote im Angebot hat), hat das VIS-Bayern auf seiner Homepage zusammengestellt.[26]

Exkurs: Im Zusammenhang mit dem Chemikalienhandel bestehen bereits nationale und europäische Anstrengungen zur Überwachung des Chemikalienhandels im Internet: Im europäischen Netzwerk CLEEN (Chemicals Legislation European Enforcement Network), welches den Vollzug des Chemikalienrechtes in Europa koordinieren und verbessern will, befassen sich die Projekte „eCommerce I und II“ mit den Möglichkeiten, bei der Überwachung des Internethandels effektiv europaweit zusammenzuarbeiten. Auf nationaler Ebene initiierte die BLAC (Bund/Länder- Arbeitsgemeinschschaft Chemikaliensicherheit) ein Projekt zur „Überwachung des Internethandels von Chemikalien“, ferner besteht ein bayerisches Sonderprojekt zur „Überwachung der Abgabe von Grundstoffen für die Sprengstoffherstellung im Internet“.

3.1.8 Virusinfizierte Rechner mit plagiiertem Betriebssystem

Im Zuge einer Piraterie-Untersuchung haben Mitarbeiter der Firma Microsoft 20 Rechner aus chinesischer Produktion zu Testzwecken erworben. Es stellte sich dabei heraus, dass keiner der gekauften PCs über eine originale Version des Betriebs-

---

[24] Pressemitteilungen des Zolls aus dem Jahr 2014: http://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Sonstiges/2014/z94_sturzhelme.html?nn=98150

[25] Verbraucherinformationssystem Bayern (VIS), http://www.vis.bayern.de/produktsicherheit/ueberwachung/chemikalien_handel_online.htm

[26] http://www.vis.bayern.de/produktsicherheit/ueberwachung/chemikalien_handel_online.htm#beispiele

systems Windows verfügte.[27] Ferner zeigte sich, dass 4 Rechner schon mit einer Malware (sog. Nitol-Virus) verseucht waren. Der Virus ermöglichte es den Kriminellen sog. Botnet-Angriffe[28] durchzuführen oder persönliche Daten der Nutzer auszuspionieren, z. B. Bankkontodaten. Die auf den chinesischen Rechnern installierte Malware vervielfältigte sich automatisch, sobald z. B. ein USB-Stick an den betroffenen Rechner angeschlossen wurde. Infizierte Computer wurden daher recht bald in China, den USA, Russland, Australien und Deutschland gefunden.

An diesem Beispiel lassen sich zwei Probleme verdeutlichen, die auch für das Produktsicherheitsrecht relevant werden: Zum einen wird die Gefährlichkeit von Produkten nicht nur durch eine körperliche Gefährdung begründet, sondern es können auch sonstige materielle oder immaterielle Schäden bei Nutzern oder Dritten (sonstige Rechtsgüter) eintreten, die erheblich sind. Zum anderen zeigt sich, dass nicht immer klar hervortritt, in welchem Abschnitt eines Vertriebsprozesses die Ursache für die Unsicherheit des Produktes gesetzt wird, hier, wann die Malware tatsächlich auf den Rechner gelangt ist.[29] Diese könnte sowohl durch den Hersteller des Computers, durch den vermeintlichen Programmierer des gefälschten Betriebssystems oder aber durch den chinesischen oder deutschen Händler geschehen sein.

3.1.9 Irreführende Produkt- und Konformitätskennzeichen

Die über das Internet vertriebenen Fälschungen – und damit Produkte mit einem erhöhten Gefahrenpotential – werden von Verbrauchern oftmals nicht als solche erkannt, da sogar die Produkt- und Konformitätskennzeichen, welche für gewöhnlich Qualitätsaussagen treffen (z. B. „Energy-Star“, „Blauer Engel“), Ausdruck von Sicherheit und Gesundheitsschutz sind („GS-Kennzeichen“) oder die Richtlinienkonformität garantieren („CE-Zeichen“), gefälscht werden.[30] So wurde bspw. das in Europa bekannte CE-Zeichen durch eine fast identische Version des Zeichens verwässert, die jedoch nicht für „Conformité Européenne“ sondern für „China Export“ steht. So scheint der China-Import für den durchschnittlichen Verbraucher auf den ersten Blick – und nur der wird im Internethandel via Bildschirm ermöglicht – den europäischen Sicherheitsanforderungen/-richtlinien zu genügen, obwohl es sich letztendlich schlichtweg um ein gefälschtes Konformitätszeichen handelt.

3.2 Nicht betrachtete Produktgruppen

Einige Produktgruppen werden zwar häufig über das Internet vertrieben und haben zudem ein nicht unerhebliches Gefährdungspotenzial für die Nutzer (z. B. Arzneimittel, Nahrungsergänzungsmittel), allerdings fallen sie nicht in den Anwendungsbereich des ProdSG. Da sich die Untersuchung laut Ausschreibung auf unsichere Produkte

---

[27] http://finance.yahoo.com/news/microsoft-finds-malware-computers-china-171038121--finance.html

[28] Alle mit dem Virus infizierten Computer können gleichzeitig durch den Urheber des Virus kontrolliert werden, um beispielsweise gemeinsam und gleichzeitig Webseiten bzw. Server mittels DOS-Attacken anzugreifen.

[29] http://www.spiegel.de/netzwelt/web/windows-rechner-mit-vorinstallierter-malware-a-855769.html

[30] http://www.elektrofachkraft.de/fachwissen/fachartikel/haftungen/das-ce-kennzeichen-wird-nachgeahmt-und-missbraucht/

konzentrieren soll, die in den Anwendungsbereich des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG) fallen, werden diese Produktgruppen hier nur benannt, eine weitergehende Befassung findet nicht mehr statt.

3.2.1 Medizinprodukte und Arzneimittel

Einen Großteil des Plagiat-Marktes im Internet stellen Medizinprodukte und gefälschte Arzneimittel dar; jedes zweite im Internet gekaufte Medikament ist eine Fälschung, schätzt die Weltgesundheitsorganisation (WHO).
Medizinprodukte (§ 3 MPG) sind nach § 1 Abs. 3 Nr. 5 ProdSG ausdrücklich vom Anwendungsbereich des ProdSG ausgenommen. Arzneimittel (§ 2 AMG) sind zwar nicht direkt vom ProdSG ausgeschlossen,[31] allerdings sind die Regelungen des AMG abschließend und umfassend, sodass sich insoweit kaum noch Anwendungsfälle bilden lassen, in welchem das ProdSG über seine Auffang- und Dachfunktion Bedeutung erlangen könnte.

Die Marktüberwachung des Internethandels wird in diesen Produktsegmenten von der Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimittel und Medizinprodukten (ZLG) koordiniert. Dort wurde 2011 auf Dauer eine zentrale Expertenstelle der Länder für die Thematik "Arzneimittel und Internet" eingerichtet, die seitdem als zentrale Filterungsstelle von Internetangeboten für Human- und Tierarzneimittel fungiert. Zu ihren Aufgaben gehören die Prüfung von Internetangeboten, das Bereitstellen von Expertenwissen sowie die Funktion als Ansprechpartner für nationale und europäische Behörden, Polizei- und Zolldienststellen.[32]

3.2.2 Lebens- und Futtermittel (auch Nahrungsergänzungsmittel)

Das ProdSG gilt nur für „Non-Food-Produkte", Lebens- und Futtermittel werden nicht erfasst (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 ProdSG). Die Problematik im Lebensmittelsektor ist jedoch dem zu betrachtenden Bereich sehr ähnlich. Mit der zunehmenden Anzahl von Lebensmittelverkäufen im Internet steigt hier ebenfalls die Zahl der dort angebotenen Lebensmittel, die nicht den lebensmittelrechtlichen Vorgaben entsprechen, stetig an.

Daher hat das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) ein Konzept zur Kontrolle des Handels mit Lebensmitteln im Internet erarbeitet und setzt dieses im Auftrag der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) in enger Zusammenarbeit mit den Bundesländern im Pilotprojekt ,,Überprüfung des Internethandels mit Lebensmitteln" um.[33] Im Zuge dieses Projektes wurde auf der Grundlage eines Beschlusses der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz[34] eine Zentralstelle für die Recherche im Internet beim BVL angesiedelt (G@ZIELT[35]),

---

[31] Im Referentenentwurf zum ProdSG vom 19.1.2011 waren die Arzneimittel noch in der Liste der Produkte erwähnt, auf die das ProdSG nicht anzuwenden ist. Später ist diese Passage ohne weitere Begründung gestrichen worden.

[32] https://www.zlg.de/arzneimittel/deutschland/internethandel-und-werbung.html

[33] *Büchter/Kuhr/Schreiber*, Pilotprojekt zur amtlichen Kontrolle des Handels mit Lebensmitteln im Internet, Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 2011, S. 375 ff.

[34] 15. LAV-Sitzung vom 7. Und 8. Juni 2010 / TOP 23 Überprüfung des Internethandels.

[35] http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/14_UeberwachungInternethandel/lm_ueberwachung_internethandel_node.html#doc2546856bodyText2

die als Kommunikationsknoten sowohl zu den Marktüberwachungsbehörden der Länder als auch zu anderen Internetrecherche-Einheiten der Marktaufsicht, wie der ZLG-Gruppe „Arzneimittel und Internet“, der Internetrecherche-Einheit des Zollkriminalamtes (ZIRE), des Bundeskriminalamtes (ZaRD) und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Chemikaliensicherheit (BLAC) dient.

Ferner wird – ähnlich wie im Non-Food-Bereich – auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 innerhalb der EU ein Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) betrieben. Es soll eine lückenlose, schnelle Weitergabe von Informationen zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission sicherstellen, wenn Produkte entdeckt werden, die eine Gefahr für die Gesundheit darstellen.

Fazit: Anhand dieser wenigen zuvor dargestellten Beispiele wird bereits deutlich, welche akuten Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit von Personen sowie sonstiger schützenswerter Rechtsgüter bestehen. Gleichermaßen machen die Beispiele sichtbar, dass ein dringender Handlungsbedarf dahingehend besteht, Produktsicherheit nicht nur im physischen Handelsverkehr, sondern auch im Internethandel umfassend zu gewährleisten.

4 Handels-, insbesondere Verkaufsplattformen

4.1 Typen und Abgrenzung von Verkaufsplattformen

Unsichere Produkte können im elektronischen Handel (eCommerce) über Handelsplattformen, insbesondere Verkaufsplattformen[36] – Online-Shops, Auktionshäuser, Vermittlungsportale, Kleinanzeigenportale oder in Foren (Social Commerce) – ohne weiteres auch auf dem deutschen Markt angeboten und vertrieben werden. Die unterschiedlichen Typen der Verkaufsplattformen stehen dabei für verschiedene Anbieter- sowie Abwicklungssysteme (siehe Aufzählung im Anschluss). Abhängig von der Art der Geschäftspartner sind die Plattformen den B2B-, B2C-, C2B- oder C2C-Marktplätzen zuzuordnen. Bei „offenen Marktplätzen" kann sich jeder Marktteilnehmer registrieren lassen und teilnehmen, d.h. Angebote einstellen; bei „geschlossenen Marktplätzen" werden nur bestimmte, ausgewählte Teilnehmer eingeladen bzw. zugelassen. Grundsätzlich sind aber – weil das Internet keine Grenzen kennt und der Zugang zu den Verkaufsplattformen unter technischen Voraussetzungen weltweit möglich ist – Produkt-Angebote sowohl aus dem In-, als auch aus dem Ausland auf den Handels- und Verkaufsplattformen vorstellbar.

- Onlineshop:
  Der Onlineshop ist eine Handelsplattform, um im Internet Waren und Dienstleistungen zu verkaufen. Per Definition gehört der Handel über einen Onlineshop zum Versandhandel. Gegenüber dem klassischen Versandhandel verwendet der Onlineshop keinen Katalog zum Anpreisen der Waren, sondern das Shopsystem präsentiert seine Produkte im Internet auf einer Homepage; rechtlich stellt dies lediglich eine „invitatio ad offerendum" dar, also eine Aufforderung zur Abgabe von Angeboten. Führt die Abgabe eines Angebots seitens eines Kaufinteressenten und der Annahmeerklärung seitens des Shopbetreibers zu einem Vertragsabschluss, bieten sich im Rahmen der Abwicklungsphase vielfältige Unterstützungsfunktionen. So lassen sich digitale Produkte direkt über das Internet zum Kunden übertragen bei physischer Ware findet regelmäßig ein Versand statt, wobei der Kunde über den Status seiner Warenlieferung auf dem Laufenden gehalten wird (Track and Tracing). Viele Händler des stationären Handels und des klassischen Versandhandels haben sich mit dem Onlineshop einen weiteren, zusätzlichen Distributionskanal erschlossen (z. B. otto.de; nike.de). Zum Teil treten Händlerkooperationen, Verbünde oder Branchenzusammenschlüsse unter einem einheitlichen E-Store-Brand auf (z. B. amazon.de; Moebel.de). Die Vertriebsrichtung ist B2B oder B2C.

- Online-Auktionshaus:
  In Online-Auktionshäusern wird die Ware zum Teil „versteigert", d. h. der Preis der Ware ist abhängig von den eingehenden Geboten. Dadurch, dass der Anbieter/Verkäufer auf der Website einen Artikel einstellt und die Seite anschließend mit seinem Kennwort freischaltet, gibt er – anders als beim Onlineshop –

[36] Hier wird der Begriff der „Verkaufsplattform" in den Vordergrund gerückt, da es insbesondere um das „Angebot" unsicherer Produkte geht.

allerdings nicht nur eine invitatio ad offerendum ab, sondern bereits ein verbindliches Verkaufsangebot, das sich im Rahmen einer Online-Auktion an denjenigen Bieter richtet, der innerhalb der vom Verkäufer festgesetzten Laufzeit (also im Rahmen der gewährten Annahmefrist i. S. des § 148 BGB) das höchste Gebot abgibt und etwaige zusätzliche Bedingungen, die der Verkäufer aufstellt, erfüllt (z. B. bestimmte Bewertungskriterien oder Eigenschaften die dem Verkäufer wichtig erscheinen). Zum Teil wird die Ware auch mit einer „sofort-Kauf-Option" und einem dann feststehendem Preis angeboten. Beim Verkauf unter Nutzung eines solchen Festpreisformats richtet sich das Angebot / die Willenserklärung des Verkäufers an denjenigen, der durch Anklicken des Buttons „Sofort-Kaufen" als Erster seine Bereitschaft erklärt, die Ware zum angegebenen Preis erwerben zu wollen. Dass sich das Angebot dabei an einen noch nicht bekannten Höchstbietenden bzw. einen noch nicht bekannten Käufer richtet, schadet dabei nicht, da die Willenserklärung in jedem Fall der gewählten Auktionsplattform „zugeht", und diese als bevollmächtigte Empfangsvertreterin des späteren Vertragspartners tätig wird (§ 164 Abs. 3 BGB). Der Vertrag kommt in beiden Fallvarianten stets zwischen den Parteien über das Auktionshaus jeweils als Empfangsvertreter der Vertragsparteien zustande (keine Auktion i. S. des § 156 BGB); ein Austausch von Willenserklärungen – wie beim Onlineshop – muss daher nicht mehr erfolgen. Verkäufer sind in der Regel Unternehmen und Privatpersonen. Bekanntester Veranstalter von Online-Auktionen ist eBay.de, Hood.de und in der Schweiz Ricardo.ch. Nach erfolgter Auktion gelangt die Ware in der Regel mittels herkömmlichen Versands zum Kunden. Die Vertriebsrichtung ist B2B, B2C, C2B und C2C.

- Vermittlungsportale:
  Vermittlungsportale nehmen vertragsrechtlich gesehen eine völlig neutrale Funktion ein (sie stehen in keinem Lager eines Vertragspartners), sie bieten ihren Nutzern lediglich die genormte Oberfläche, damit sich die künftigen Vertragspartner dort treffen können. Im Unterschied zu den Auktionshäusern kommt der Vertrag nicht über den Portalbetreiber zustande, sondern der Vertrag wird – sobald sich die Vertragspartner kennen gelernt haben – zwischen diesen geschlossen, die Verhandlungen (u. a. Kaufpreis, Abwicklungsmodalitäten etc.) finden in der Regel außerhalb des Portals statt, wobei an den Portalbetreiber bei Abschluss des Vertrages eine Vermittlungs- bzw. Nachweisprovision geleistet werden muss (§ 652 BGB). Hier können sich Verträge B2B, B2C, C2B sowie C2C anbahnen.

- Kleinanzeigeportale:
  Die Kleinanzeigenportale haben eine ähnliche Funktion, wie die Vermittlungsportale, allerdings sind sie zumeist nicht genormt, d. h. die einstellbaren Texte können von den Nutzern relativ frei gestaltet werden und die Leistung an den Portalbetreiber erfolgt vorab, ähnlich wie bei einer Zeitungsanzeige. Der Vertrag kommt ebenfalls außerhalb des Portals zustande, über welches sich Verträge B2B, B2C, C2B sowie C2C anbahnen können.

- Foren:
  Internet-Foren sind Webseiten auf denen die Besucher themenspezifisch miteinander kommunizieren (z. B. IT-Forum, Fitness-Form, Diskussionsforen, Nachrichtenforen, etc.). In der Regel werden die Foren über sog. Forumseinträge der Nutzer inhaltlich ausgestaltet, die Inhalte sind user-generiert.

In solchen Foren finden sich vereinzelt auch Hinweise auf, oder Werbung für Produkte (z. B. Nahrungsergänzungsmittel in Fitnessforen) und die entsprechenden Bezugsadressen im In- und Ausland, die zum Teil direkt über einen Link angesteuert werden können. Daher können sich in solchen Foren Verträge zu unsicheren Produkten anbahnen, zumeist B2B und C2C.

4.2 Beispiele

4.2.1 eBay

eBay ist das größte deutsche und internationale Online-Auktionshaus, welches den Handel B2B, B2C, C2B und C2C ermöglicht. Ursprünglich war die Geschäftsidee nur an Privatpersonen adressiert, die per Onlineauktion beispielsweise unkompliziert gebrauchte Gegenstände oder ungeliebte Geschenke versteigern konnten. Inzwischen hat sich eBay als Onlinemarktplatz für kommerzielle Anbieter etabliert, sodass Verbraucher neben den gebrauchten, auch neue Waren über die Plattform eBay erwerben können. Das entspricht auch eBays Selbstverständnis als „globales Unternehmen, das Käufern und Verkäufern eine einmalige Möglichkeit verschafft, weltweit und uneingeschränkt Handel zu treiben“.[37] Dabei sind Auktionen und „Sofort-Kauf-Optionen“ implementiert und der Vertragsschluss kommt direkt auf der Plattform über das Instrument des Empfangsvertreters (§ 164 Abs. 3 BGB) zustande (dazu s. o.). Für den Vertrieb von unsicheren Produkten scheint es aus zwei Gründen besonders geeignet: Erstens verfügt es über eine breite Bekanntheit in Verbraucherkreisen, sodass Produkte häufig über eBay bezogen oder recherchiert werden. Zweitens sind die Registrierung und das Anbieten von Produkten auf eBay für jedermann leicht möglich, sodass ein idealer Marktplatz für häufig nachgefragte Produktkategorien entsteht. Überdies können sich Händler auch aus dem Ausland registrieren, sodass Produkte international gehandelt werden können. In solchen Fällen ist der Stand- bzw. ursprüngliche Versandort des Produkts gewöhnlich im Angebot verzeichnet. Zumindest dann sollte dem Nutzer bekannt sein, dass er ein Produkt erwirbt, welches beispielsweise direkt aus Hongkong versandt und an ihn geliefert wird. Über die Qualität oder die eigentliche Herkunft des Produktes bleibt der Käufer jedoch meist im Unklaren, ebenso betreffend der Glaubwürdigkeit von Produkt- und Konformitätskennzeichnungen, die sich auf den Produkten befinden.

4.2.2 Amazon

Auch Amazon ermöglicht Dritten die Nutzung seiner Plattform als Online-Marktplatz (Amazon Marketplace) – lediglich die Geschäftsabwicklung unterscheidet sich von eBay: Bei Amazon erwirbt der Käufer die Ware nicht im Rahmen einer Onlineauktion, sondern stets zu einem Festpreis (was jedoch auch auf eBay und anderen Auktionshäusern im Rahmen von „Sofort-Kaufen“-Angeboten möglich ist). Ferner handelt es sich bei dem Warenangebot noch nicht um ein verbindliches Vertragsangebot, sondern lediglich um eine sog. invitatio ad offerendum. Erst der Kunde unterbreitet mit seiner Bestellung das verbindliche Vertragsangebot. Der Händler (Versender) – an welchen Amazon die Anfrage weiterleitet – kann dieses dann annehmen und den

[37] http://pages.ebay.de/vero/china.html

Vertrag zustande bringen oder nicht. Der Vertragsschluss findet sonach außerhalb der Plattform statt.

Der Händler/Verkäufer kann bei Amazon zwischen unterschiedlichen Verkaufs- und Logistikmodellen entscheiden: Zum einen kann der Verkäufer die Produkte in Eigenregie an den Käufer versenden, wobei gewisse Bedingungen einzuhalten sind, die Amazon im Rahmen der eigenen Qualitätssicherung vorgibt. So muss beispielsweise die Bearbeitungs- bzw. Versanddauer für den Käufer eines Produkts ersichtlich sein. Alternativ bietet Amazon jedoch auch die Möglichkeit an, die gesamte Lager- und Verkaufslogistik für den Drittanbieter gegen ein entsprechendes Serviceentgelt zu übernehmen.[38] In diesem Fall werden die zu verkaufenden Produkte zunächst bei Amazon in größerer Stückzahl eingelagert und im Verkaufsfall von Amazon verpackt und an den Kunden versandt. Letzteres spielt u.U. bei der Frage, inwieweit die Marktüberwachungsbehörden in Deutschland auf Waren zu Kontrollzwecken zugreifen können, eine Rolle.

4.2.3 Weitere Verkaufsplattformen

Die Vielfalt an Verkaufsplattformen im Internet, die sich für Verkäufer unsicherer und damit nicht marktfähiger Produkte als Marktplatz eignen, ist groß und dabei recht unübersichtlich. Nachfolgend (Tab. 4.1) werden die Ergebnisse einer ad-hoc-Recherche bezüglich des Angebots solcher Plattformen aufgelistet. Dabei wird neben der Plattformkategorie auch auf die Warenkategorie eingegangen, sofern hier eine bekannte Beschränkung besteht. Weiterhin wird mitgeteilt, inwiefern über diese Plattform auch ausländische Anbieter zugelassen werden bzw. Waren aus dem Ausland angeboten werden können.

Tab. 4.1 Übersicht über Verkaufsplattformen im Internet

Name	URL	Plattformkategorie	Waren-kategorie	Zulassung ausländischer Anbieter
Alibaba	www.alibaba.com	Verkaufsplattform	Keine Beschränkung – für Großhändler ausgelegt – auch Rohöl oder Kohle kaufbar	ja
Autoscout24	www.autoscout24.de	Vermittlungsplattform	gebrauchte Fahrzeuge	ja aber nur 11 Länder möglich, davon Großteil in EU
Auvito	www.auvito.de	Auktionsplattform	Keine Beschränkung	Nur D und A

[38] http://services.amazon.de/programme/versand-durch-amazon/merkmale-und-vorteile.html

Auxion	www.auxion.de	Auktionsplattform	Keine Be-schränkung	ja
Biwat	www.biwat.de	Auktionsplattform	keine Be-schränkung	ja
Bonanza	www.bonanza.com	Verkaufsplattform	Mode – Heim – Garten – Geschenke – Schmuck	ja
Buy	www.buy.com	Verkaufsplattform	Keine Be-schränkung	ja
Cybermarket	www.cybermarket.at	Kleinanzeigen	keine Be-schränkung	D, A
Deal Easy	www.dealeasy.de	Kleinanzeigen	keine Be-schränkung	nein
dhd24	www.dhd24.de	Kleinanzeigen	keine Be-schränkung	nein
eBid	www.ebid.net	Auktionsplattform	Keine Be-schränkung – scheint sich auf B2B zu konzentrieren	ja
Feininger	www.feininger.de	Auktionsplattform	Elektroartikel – Haus/Garten – Bekleidung – Fahrzeuge	D, A, CH
Findix	www.findix.de	Kleinanzeigen	keine Be-schränkung	nein
Hood	www.hood.de	Auktionsplattform	Keine Be-schränkung	ja
Kalaydo	www.kalaydo.de	Kleinanzeigen	Kleinanzeigen, Immobilien, Autos, Woh-nungen, Mo-torräder	ja
lafeo	www.lafeo.de	Verkaufsplattform	keine Be-schränkung	nein
Lauritz	www.lauritz.com	Auktionsplattform	Edelartikel – Diamanten –	ja

			teure Möbel	
local24	www.local.24	Kleinanzeigen	keine Beschränkung	Europa + USA
lokale Kleinanzeigen	www.lokale-kleinanzeigen.de	Kleinanzeigen	keine Beschränkung	nein
Markt.de	www.markt.de	Vermittlungsplattform	Haushalt, Fahrzeug	Nur D
Marktkram	www.marktkram.com	Auktionsplattform	keine Beschränkung	D, A, CH, USA, UK, Indien, Irland, Liechtenstein, Luxemburg
Mercateo	www.mercateo.de	Vermittlungsplattform	keine Beschränkung	ja
Mobile.de	www.mobile.de	Vermittlungsplattform	gebrauchte Fahrzeuge	ja
PushThePrice	www.pushtheprice.de	Auktionsplattform	keine Beschränkung	ja
qpur	www.qpur.com	Kleinanzeigen	keine Beschränkung	nein
quoka	www.quoka.de	Kleinanzeigen	keine Beschränkung	Nur Europa
Rakuten	www.rakuten.de	Verkaufsplattform	keine Beschränkung	ja
reBuy	www.rebuy.de	Verkaufsplattform	Gebrauchtwaren	nein
RESTPOSTEN.de	www.restposten.de	Vermittlungsplattform	Keine Beschränkungen	ja
Restposten24.de	www.restposten24.de	Vermittlungsplattform	Keine Beschränkungen	ja
Ricardo	www.ricardo.ch	Auktionsplattform	Keine Beschränkung	ja
roteerdbeere	www.roteerdbeere.de	Auktionsplattform	Keine Be-	ja

			schränkung	
Spandooly	www.spandooly.de	Auktionsplattform	Keine Beschränkung	nur Europa
Stadtlist	www.stadtlist.de	Kleinanzeigen	keine Beschränkung	nein
Teddys Auktionen	www.teddys-auktionen.de	Auktionsplattform	keine Beschränkungen	ja
tic24	www.tic24.de	Vermittlungsplattform	keine Beschränkung	D, A, CH, Belgien, Liechtenstein
Yatego	www.yatego.com	Verkaufsplattform	Keine Beschränkungen	Europa + USA
Zentrada.de	www.zentrada.de	Vermittlungsplattform	Keine Beschränkungen	Ja

4.2.4 Kleinste Onlineshops und Preissuchmaschinen

Neben den zuvor betrachteten Verkaufsplattformen existieren noch zahlreiche anderer Möglichkeiten, Produkte über das Internet an Verbraucher zu vertreiben. Prinzipiell ist es jedem Internetnutzer möglich, eine Domain mit Webspace von einem entsprechenden Anbieter zu beziehen und schließlich einen eigenen Onlineshop zu eröffnen. Mit wenigen Klicks können PHP- oder CGI-basierte Internetshops aus der Taufe gehoben werden, die später durch Internetwerbung, gewöhnliche Suchmaschinen oder Preissuchmaschinen von Verbrauchern aufgefunden werden können.

Preissuchmaschinen kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu, da sie den Verbraucher auf produktspezifische Anfragen direkt zu einem Onlineanbieter weiterleiten, welcher entsprechende Produkte im Angebot hat. Dabei werden sowohl große und etablierte Anbieter wie eBay oder Amazon berücksichtigt, als auch kleinere und eher umsatzschwache Onlineshops. Damit werden auch Onlineshops für Verbraucher sichtbar, die ihm ggf. über konventionelle Suchmaschinen aufgrund der geringeren Popularität verborgen geblieben wären. Maßgebliches Kriterium für Preissuchmaschinen ist – und daher auch der Name – der Preis der Produkte. Konsumenten sind daher in der Lage, sich Produkte nach dem Preis sortiert anzeigen zu lassen. Je günstiger die Preise eines Onlineshops für ein bestimmtes Produkt, desto höher seine Position in den Ergebnissen der Preissuchmaschine. Gefälschte Waren, die sich üblicherweise auch durch einen besonders günstigen Preis auszeichnen, können daher am ehesten über Preissuchmaschinen den Weg zum Verbraucher finden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer ersten Recherche bezüglich des Angebots solcher Preissuchmaschinen dargestellt (Tab. 4.2). Dabei wird auf die Warenkategorie eingegangen, sofern eine Beschränkung besteht. Weiterhin wird darauf hin-

gewiesen, ob ausländische Anbieter zugelassen werden bzw. Waren aus dem Ausland angeboten werden können.

Tab. 4.2 Übersicht über Preissuchmaschinen im Internet

Name	URL	Warenkategorie	Zulassung ausländischer Anbieter
amdeal.de	www.amdeal.de	Nur Artikel von eBay und Amazon	ja
billiger.de	www.billiger.de	keine Beschränkung	ja
check24	www.check24.de	Elktronik - Haushalt	keine Angaben gefunden
dealjaeger	www.dealjaeger.de	Elektronik - Mode - Wohnen	nein
dealjäger	www.dealjäger.de	nutzt mehrere Preissuchmaschinen	
decido	www.decido.de	Elektronik	ja
eVendi	www.evendi.de	keine Beschränkung	nein
Geizhals	www.geizhals.de	Elektronik - Haushalt	keine Angaben gefunden
Geizkragen	www.geizkragen.de	Elektronik - Haushalt - Auto	keine Angaben gefunden
Google	www.google.de/shopping	keine Beschränkung	ja
guenstiger.de	www.guenstiger.de	keine Beschränkung	keine Angaben gefunden
heise	www.heise.de	Elektronik - Haushalt	keine Angaben gefunden
idealo	www.idealo.de	keine Beschränkung aber Fokus auf Elektronik	ja
kelkoo	www.kelkoo.de	keine Beschränkung	ja
meta-preisvergleich	www.meta-preisvergleich.de	nutzt mehrere Preissuchmaschinen	keine Angaben gefunden
meta-preissuche	www.meta-preissuche.de	nutzt mehrere Preissuchmaschinen	keine Angaben gefunden
preis.de	www.preis.de	keine Beschränkung	keine Angaben gefunden
preis24	www.preis24.de	Handy/Smartphone	nein

PreisRoboter	www.preisroboter.de	keine Beschränkung	nein
Preissuchmaschine	www.preissuchmaschine.de	keine Beschränkung aber Fokus auf Elektronik - Haushalt	ja
PreisTrend	www.preistrend.de	Elektronik - Haushalt	nein
Preisvergleich	www.preisvergleich.de	Elektronik - Mode - Wohnen	ja
Preisvergleich.org	www.preisvergleich.org	keine Beschränkung	D, A, CH
PriceRunner	www.pricerunner.de	keine Beschränkung	D, A
RockBottom	www.rockbottom.de	keine Beschränkung	nein
schnaepchenjagd	www.schnaepchenjagd.de	keine Beschränkung	ja
schottenland	www.schottenland.de	Elektronik - Haushalt	ja
shopping	www.shopping.de	keine Beschränkung	ja
shopzilla	www.shopzilla.de	keine Beschränkung	keine Angaben gefunden
yopi	www.yopi.de	keine Beschränkung	ja

Fazit: Erkennbar wird, dass es zahlreiche Möglichkeiten gibt, wie unsichere und nicht marktfähige Produkte aus dem In- und Ausland via Internet an die Verbraucher gelangen können. Die erste Herausforderung für die Marktüberwachungsbehörden wird daher schon darin bestehen, diese unsicheren und nicht verkehrsfähigen Produkte auf ihren Verkehrswegen aufzuspüren.

Sofern es sich um nationale Online-Shops handelt, die über eine eigene Lagerhaltung verfügen (z. B. otto.de; nike.de) mögen Stichproben noch gut geeignet und durchführbar sein (siehe dazu ausführlich 6.3.1.2). Dort aber, wo keine physischen Kontrollen stattfinden können, müssten die Marktüberwachungsbehörden zunächst Sichtkontrollen auf den diversen Plattformen, auf denen sich die Online-Shops präsentieren, vornehmen. Eine manuelle Überprüfung derselben wird dabei – so sie denn überhaupt aufgrund der begrenzten Personalkapazitäten bei den Marktüberwachungsbehörden möglich ist – schnell an ihre Grenzen stoßen. Insofern wird man über den Einsatz automatisierter Suchsysteme nachdenken müssen (z. B. mittels Webcrawler), die anlass- sowie stichwortbezogen – ggf. auf der Grundlage von RAPEX-/ICSMS-Meldungen, Verbraucherhinweisen oder Erfahrungswerten – systematisch die diversen Plattformen überprüfen (siehe dazu 9.2.1.2). Inwiefern dabei eine Mitwirkungspflicht der Plattformbetreiber besteht, diese Überprüfung, die auch in deren unternehmerische Datenbestände eingreift, zuzulassen, wird an späterer Stelle thematisiert (siehe dazu Abschnitt 8).

5 Rechtliche Grundlagen der Marktüberwachung

5.1 Allgemeiner Europäischer Rechtsrahmen

Das Inverkehrbringen von technischen Produkten wird heute ganz überwiegend durch das europäische Recht vorgegeben. Ziel des europäischen Gesetzgebers ist es, in einem Binnenmarkt, in welchem Waren frei verkehren (Art. 34 AEUV), eine möglichst hohe Rechtsangleichung sowohl beim Inverkehrbringen von Produkten sowie hinsichtlich des Schutzniveaus der Produktsicherheit in den Mitgliedstaaten zu erzielen (Art. 114 AEUV).

Um diese Zielsetzung zu realisieren, wurde bereits in den 80iger-Jahren das so genannte „Neue Konzept" („New Approach") entwickelt.[39] Hiernach hat u. a. dasjenige Unternehmen, das Produkte auf dem Binnenmarkt bereitstellt, selbst, d. h. eigenständig und in seiner Verantwortung sicherzustellen, dass die Produkte allen dafür maßgeblichen Rechtsvorschriften entsprechen. Das tatbestandliche Anforderungsprofil an die diversen Produkte findet sich dabei in einer Vielzahl produktbezogener (sektoraler) europäischer Vorschriften, die harmonisiert zum Teil in Richtlinien-, zum Teil bereits in Verordnungsformat vorliegen (Tab. 5.1)[40] sowie übergreifend für den gesamten Bereich der Verbraucherprodukte (B2C-Produkte) in der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95/EG (RaPS) – national umgesetzt im ProdSG. Die RaPS hat in dem Anwendungsbereich, in welchem Verbraucherprodukte speziellen sektoralen Vorschriften unterfallen (z. B. Spielzeug, Niederspannungsgeräte) nur noch die Funktion einer Auffangnorm; ihre Anforderungen sind andererseits erfüllt, wenn die einschlägigen sektoralen Produktsicherheitsrichtlinie(n) eingehalten sind.

Tab. 5.1 Auszug von Produktgruppen, die europäisch harmonisiert wurden

Produkt/Produktsektoren	Nationaler Umsetzungsakt
Niederspannungsgeräte – RL 2006/95/EG	1. ProdSV
Spielzeug – RL 2009/48/EG	2. GPSGV
Einfache Druckbehälter – RL 2009/105/EG	6. ProdSV
Gasverbrauchseinrichtungen – RL 2009/142/EG	7. ProdSV

[39] Ausführlich zur Rechtsentwicklung: *Gesmann-Nuissl/Ensthaler/Edelhäuser, KAN-Bericht 47, S. 25 ff. - http://www.kan.de/fileadmin/user_upload/docs/KANBericht/KANBericht_DE/Bericht_47/Beri47.pdf*

[40] Die RL nach der Neuen Konzeption unterliegen mehreren wesentlichen Grundprinzipien: 1. Die HarmonisierungsRL legen für bestimmte Produktgruppen (ausschließlich) wesentliche Anforderungen fest. 2. Nur Produkte, welche die wesentlichen Anforderungen erfüllen, dürfen auf dem Markt bereitgestellt werden. 3. Bei Einhaltung harmonisierter Normen wird die Erfüllung der wesentlichen Anforderungen vermutet. 4. Die Einhaltung harmonisierter Normen bleibt freiwillig. 5. Den Herstellern soll die Wahl zwischen verschiedenen Konformitätsbewertungsverfahren verbleiben.

Persönliche Schutzausrüstungen – RL 89/686/EWG zuletzt geändert durch VO (EG) 1882/2003	8. ProdSV
Maschinen – RL 2006/42/EG	9. ProdSV
Sportboote – RL 94/25/EG zuletzt geändert durch 2003/44/EG	10. ProdSV
Explosionsschutz-Produkte – RL 94/9/EG	11. ProdSV
Aufzüge – RL 95/16/EG zuletzt geändert durch RL 2006/42/EG	12. ProdSV
Aerosolpackungen – RL 75/324/EWG	13. ProdSV
Druckgeräte – RL 97/23/EG zuletzt geändert durch VO (EG) 1882/2003	14. ProdSV
Bauprodukte – RL 89/106/EWG (Übergangsvorschrift bis 1. Juli 2013)	BauprodukteG (bis 30. 6. 2013)
Bauprodukten – VO (EU) 305/2011 (zwingend ab 1. Juli 2013)	keine Umsetzung mehr erforderlich[41]
Aktive Implantate – RL 90/385/EWG zuletzt geändert durch RL 2007/47/EG	MPG
Medizinprodukte – RL 93/42/EWG zuletzt geändert durch RL 2007/47/EG	MPG
In-vitro-Diagnostika – RL 98/79/EG zuletzt geändert durch VO (EG) 1882/2003	MPG
Elektromagnetische Verträglichkeit – RL 2004/108/EG	EMV-Gesetz
Funkanlagen und TK-Einrichtungen – RL 99/5/EG	FTEG
Geräusche Freiland-Maschinen – RL 2000/14/EG	32. BImSchV

[41] Einer Umsetzung der neuen Bauproduktenverordnung (BauPVO) in nationales Recht bedarf es nicht mehr, da europäische Verordnungen unmittelbar in allen Mitgliedstaaten rechtswirksam werden. Die Anpassung des Bundesrecht – insbesondere Durchführung und Zuständigkeit – regelt das Gesetz zur Anpassung des Bauproduktengesetzes und weiterer Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 305/2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten vom 5.12.2012 (BGBl. I 2012, S. 2449).

zuletzt geändert durch RL 2005/88/EG	
Explosivstoffe – RL 93/15/EWG zuletzt geändert durch VO (EG) 219/2009	WaffRV-ÄndVO
Messgeräte – RL 2004/22/EG	Eichordnung
Nichtselbsttätige Waagen – RL 2009/23/EG	Eichordnung
Pyrotechnische Gegenstände – RL 2007/23/EG	SprengG
Seilbahnen für Personenverkehr – RL 2000/9/EG	SBG
Energieverbrauchsrelevante Produkte – RL 2009/125/EG	EVPG
Warmwasserheizkessel – RL 92/42/EWG zuletzt geändert durch RL 2008/28/EG	HeizAnlV

Vor dem Hintergrund, dass der Hersteller bzw. Inverkehrbringer durch Anbringen der CE-Kennzeichnung die Konformität seines Produktes mit den in den europäischen Richtlinien enthaltenen grundlegenden Sicherheitsanforderungen deklariert, kommt der behördlichen Marktüberwachung eine hohe Bedeutung zu. Sie muss im Anschluss an die Eigendeklaration die Einhaltung der Anforderungen der europäischen Richtlinien überwachen, stichprobenartig kontrollieren und das Inverkehrbringen gefährlicher Produkte verhindern bzw. einschränken.

Daher sind die meisten der europäischen Richtlinien, sowohl die sektorspezifischen, als auch die RaPS, bereits mit eigenen Marktüberwachungsregeln ausgestattet – in der Vergangenheit gab es aber auch Richtlinien, die gar keine Marktüberwachungsregeln vorhielten. Ferner war die nationale Umsetzung der Richtlinien in unterschiedlicher Weise erfolgt. Dies führte zu Unterschieden in Umfang und Qualität der Marktüberwachung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und bot „Schwarzen Schafen“ Lücken, die es ihnen ermöglichte nicht konforme und damit auch unsichere Produkte auf den Markt zu bringen.[42]

Mit der Verordnung (EG) 765/2008 (VO 765/2008/EG) über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten (New Legislative Framework, NLF), die seit 2010 unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt (Art. 288 Abs. 2 AEUV), sollten diese Niveauunterschiede zumindest für den harmonisierten Bereich behoben werden. Es wurde ein verbindlicher Rechtsrahmen für die gemeinschaftliche Marktüberwachung des harmonisierten Produktbereiches geschaffen. Für den Bereich der (technischen) Verbraucherprodukte gilt daneben weiterhin die Marktüberwachung nach den Regelungen der

[42] *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, S. 107.

RaPS, an deren bewährten Strukturen sich der europäische Gesetzgeber bei Schaffung der VO 765/2008/EG orientierte.[43]

Gleichwohl bleibt es derzeit damit auch weiter bei der Mehrgleisigkeit – harmonisierte Produkte (z. B. Niederspannungsgeräte, persönliche Schutzausrüstungen) werden nach den Vorgaben der VO 765/2008/EG (NLF), Verbraucherprodukte (z. B. Spielzeuge, Haushalts- oder Gartengeräte) nach den Vorgaben der RL 2001/95/EG (RaPS) überwacht und zum Teil bestehen noch spezielle sektorale Marktüberwachungsregeln, die inhaltlich über die Anordnungen der VO 765/2008/EG hinausgehen und daher auch weiter Gültigkeit beanspruchen (z. B. Elektromagnetische Verträglichkeit).

Dies soll sich mit dem Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket der Europäischen Union vom Februar 2013 ändern, welches vorsieht, alle MÜ-Regelungen aus RaPS, dem NLF sowie die noch bestehenden sektorspezifischen Marktüberwachungsbestimmungen unter einer Marktüberwachungsverordnung zusammenzufassen, die dann für alle Produkte (ausgenommen Lebensmittel, Futtermittel, lebende Pflanzen und Tieren, Erzeugnisse menschlichen Ursprungs und Erzeugnisse von Pflanzen und Tieren) in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten wird. Diese MÜ-VO (siehe dazu unten 5.3) – die als Entwurf vorliegt und derzeit von betroffenen Kreisen diskutiert wird – soll voraussichtlich 2016 in Kraft treten.

5.2 Marktüberwachung nach der VO 765/2008/EG

5.2.1 Geltungsbereich

Die in der VO 765/2008/EG beschriebene Marktüberwachung, bezieht sich – wie soeben dargestellt – auf alle Produkte, die unter eine sektorale Harmonisierungsvorschrift fallen (Artikel 15 Abs. 1), es sei denn, dass es innerhalb der Harmonisierungsvorschriften speziellere Regelungen zur Marktüberwachung gibt (z. B. RL 2004/108/EG, §§ 13 ff. EMVG; RL 1999/5/EG – R&TTE-RL) – diese haben dann Vorrang (§ 15 Abs. 2), sollten jedoch – nach gutachterlicher Auffassung – im Sinne der VO 765/2008/EG ausgelegt werden, da die VO 765/2008/EG sowohl „neueres“ als auch „höherrangiges“ Recht darstellt. Ferner werden die nationalen Marktüberwachungsbehörden grds. nicht daran gehindert, außerdem Maßnahmen auf der Grundlage der RL 2001/95/EG (RaPS) – der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie – zu ergreifen (Artikel 15 Abs. 3), die – wie erwähnt – Marktüberwachungsvorschriften für Verbraucherprodukte i. S. des Art. 2 der RL 2001/95/EG vorhält.[44]

---

[43] Aus diesem Grund wird im weiteren Verlauf der Studie nur die Marktüberwachung nach der VO 765/2008/EG vorgestellt und auf eine Darstellung der Marktüberwachung in der RL 2001/95/EG (RaPS) verzichtet. Ebenso wenig wird auf Sonderregelungen in einzelnen sektoralen Harmonisierungsvorschriften eingegangen – allenfalls dort, wo es für die Studie von Bedeutung sein sollte.

[44] Deutschland hat diese Freiheit in Anspruch genommen und im ProdSG die Marktüberwachungsvorschriften der RL 2001/95/EG und der VO 765/2008/EG in einem einheitlichen Abschnitt „Marktüberwachung“ zusammengeführt (§§ 24 ff. ProdSG) – s. dazu unten Abschnitt 6.

Soweit in der VO 765/2008/EG von einem „Produkt“ gesprochen wird, ist darunter ein Stoff, eine Zubereitung oder eine Ware zu verstehen, der bzw. die durch einen Fertigungsprozess hergestellt worden ist/sind – also auch Zulieferprodukte.

Von der VO 765/2008/EG ausdrücklich ausgenommen sind nur Lebensmittel, Futtermittel, lebende Pflanzen und Tieren, Erzeugnisse menschlichen Ursprungs und Erzeugnisse von Pflanzen und Tieren, die unmittelbar mit ihrer künftigen Reproduktion zusammenhängen (Artikel 15 Abs. 4).

Insofern gilt: Stellt ein Hersteller in China Kinderspielzeug her, so unterliegt er zunächst einmal nicht den europarechtlichen Vorgaben (SpielzeugVO, SpielzeugRL). Wenn er jedoch seine Produkte in den europäischen Rechtsraum verbringt – sei es direkt via Internet oder auf dem herkömmlichen Vermarktungsweg über einen Importeur – muss er sich an die im EWR geltenden gesetzlichen Vorgaben halten. Dies zu überwachen und ggf. die nicht-konformen Produkte vom Markt zu nehmen, oder deren Bereitstellung auf dem Markt zu untersagen bzw. einzuschränken ist Aufgabe der Marktüberwachung nach der VO 765/2008/EG.

5.2.2 Allgemeine Anforderungen an die Marktüberwachung

Nach Art. 16 Abs. 1 der VO 765/2008/EG erfolgt die Marktüberwachung auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Sie haben die Marktüberwachung nach den in der Verordnung benannten Vorgaben und Rahmenbedingungen zu organisieren. Hierdurch wird unter Beibehaltung der Souveränität der Mitgliedstaaten eine nach einheitlichen Kriterien strukturierte Marktüberwachung für den sektoralen Produktbereich in der gesamten Europäischen Union sichergestellt.

Hauptaufgabe der nationalen Marktüberwachung ist es, Produkte zu überwachen und solche, die bei bestimmungsgemäßer oder vorhersehbarer Verwendung die Gesundheit oder die Sicherheit der Benutzer gefährden (können), vom Markt zu nehmen oder deren Bereitstellung auf dem Markt zu untersagen bzw. einzuschränken (Art. 16 Abs. 2). Dasselbe gilt für Produkte, welche die Anforderungen, die in den harmonisierten Produktvorschriften an sie gestellt werden, nicht erfüllen (Art. 16 Abs. 2). Über die Aufgabenwahrnehmung sind die Öffentlichkeit, die Europäische Kommission sowie die anderen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß zu informieren (Art. 16 Abs. 2).

Auf nationaler Ebene haben die Marktüberwachungsbehörden durch entsprechende Strukturen und Programme sicherzustellen, dass in Bezug auf alle Produktkategorien wirksame Maßnahmen ergriffen werden können (Art. 16 Abs. 3).

5.2.3 Pflichten der Marktüberwachungsbehörden

Die nationalen Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten sind zu Offenheit und Transparenz verpflichtet. So müssen sie u. a. ihre Behördenstruktur und deren jeweiligen Zuständigkeiten der Europäischen Kommission melden. Diese wiederum gibt die Informationen an die anderen Mitgliedstaaten weiter (Art. 17 Abs. 1). Ferner ist die Öffentlichkeit (Verbraucher, Hersteller, Händler usw.) von der Struktur und den Zuständigkeiten der Marktüberwachungsbehörden, von denen es je nach innerstaatlicher Organisation mehrere – etwa für verschiedene Produktkategorien – geben kann, in Kenntnis zu setzen (Art. 17 Abs. 2). Die Marktüberwachungsbehörden müs-

sen zudem kundtun, wie man Kontakt zu ihnen aufnehmen kann – etwa um Beschwerden über Produkte anzubringen.

Damit die Marktüberwachung ihre gesetzlichen Aufgaben nachkommen kann, haben die Mitgliedstaaten ihre nationalen Marktüberwachungsbehörden mit genügend Ressourcen (Budget) und Befugnissen auszustatten (Art. 19 Abs. 3). Zudem müssen sie ihre Marktüberwachung so organisieren, dass die Kommunikation zwischen den verschiedenen nationalen Marktüberwachungsbehörden funktioniert (Art. 19 Abs. 1) und die Behandlung von Beschwerden und Berichten über von Produkten ausgehende Gefahren sowie die Überprüfung von Unfällen und Gesundheitsschäden, die möglicherweise von Produkten ausgehen, geregelt ist (Art. 19 Abs. 2 lit. a und lit. b).

Schließlich ist vorgesehen, dass die einzelnen Mitgliedstaaten allgemeine oder sektorspezifische Marktüberwachungsprogramme aufstellen und die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten sowie die Öffentlichkeit (z. B. via Internet) darüber in Kenntnis setzen (Art. 19 Abs. 5).

5.2.4 Marktüberwachungsmaßnahmen

Die Verordnung 765/2008/EG gibt den Marktüberwachungsbehörden bestimmte Marktüberwachungsaufgaben und -befugnisse vor, d. h. sie trifft Anordnungen darüber, welche Maßnahmen die nationalen Marktüberwachungsbehörden einzuleiten, und in welcher Weise sie zu arbeiten haben:

- Die Marktaufsichtsbehörden haben repräsentative Stichproben in angemessenem Umfang, physische Kontrollen und Laboruntersuchungen vorzunehmen sowie Unterlagen zu und über Produkte (z. B. Bedienungsanleitung, Baupläne) zu überprüfen (Art. 19).
- Die Behörden haben Unternehmen, d. h. insbesondere Hersteller und Händler, dazu zu bewegen, relevante Unterlagen herauszugeben; u. a. bereits vorhandene Prüfberichte und Konformitätsbewertungen von Konformitätsbewertungsstellen. Daneben können sie unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit Geschäftsräume betreten und Produktmuster entnehmen. Produkte, von denen ernsthafte Gefahr ausgeht, können vernichtet oder unbrauchbar gemacht werden.
- Erforderlichenfalls sprechen die Behörden Warnungen vor gefährlichen Produkten in der Öffentlichkeit aus, um auf diese Weise die von diesen Produkten ausgehenden Gefahren zu minimieren.
- Sofern von Produkten ernste Gefahren ausgehen (als Ergebnis einer angemessenen Risikobewertung), müssen die Mitgliedstaaten bzw. ihre Marktüberwachungsbehörden weitergehende Maßnahmen einleiten, die sicherstellen, dass sich die Risiken nicht verwirklichen:[45] Ggf. muss ein Produkt vom Markt genommen bzw. zurückgerufen werden (Art. 20). Eine solche Maßnah-

[45] Dieser allgemeine Grundsatz ist in den sektoralen Harmonisierungsvorschriften durchaus unterschiedlich ausgestaltet – zum Teil als Generalklausel („erforderliche Maßnahmen treffen"), zum Teil werden konkrete „Korrekturmaßnahmen" oder die „Marktentnahme" von den Wirtschaftsakteuren abgefordert.

me muss stets verhältnismäßig sein und begründet werden (Art. 21 Abs. 1). Zudem soll das betroffene Unternehmen (Hersteller, Händler etc.) im Vorfeld der Maßnahme angehört werden (Art. 21 Abs. 3), es sei denn, die besondere Gefahrenlage erfordert ein besonders schnelles Handeln. Jedenfalls aber ist das betroffene Unternehmen über entsprechende Maßnahmen sowie dagegen mögliche Rechtsmittel zu informieren bzw. zu belehren (Art. 21 Absatz 2). Sollte ein Unternehmen nachweisen können, dass es bereits selbst wirksame Maßnahmen gegen die Gefahren, die von sein Produkten ausgehen, unternommen hat, muss die Marktüberwachungsbehörde ihre eingeleiteten Maßnahmen zurücknehmen (Art. 21 Abs. 4). Schließlich ist die Kommission so schnell wie möglich über eingeleitete Maßnahmen zu informieren, sofern die Gefährdung auch andere Mitgliedstaaten betreffen kann (Art. 22 Abs. 1).

- Die Marktüberwachungsbehörden müssen unabhängig, unparteiisch und unvoreingenommen agieren.
- Die Behörden müssen nach Möglichkeit die Vertraulichkeit von Betriebsgeheimnissen wahren. Allerdings sind sie gleichfalls verpflichtet, Informationen an die Öffentlichkeit weiterzugeben, wenn dies für die Gewährung der Sicherheit und Gesundheit bzw. die Abwendung von Gefahren erforderlich ist.

5.2.5 Pflicht zur Zusammenarbeit und Informationsmanagement

Die Mitgliedstaaten werden – um eine einheitliche und transparente Marktüberwachung im gesamten Binnenmarkt sicherzustellen – zu einer effizienten Zusammenarbeit sowie zum gegenseitigen Informationsaustausch verpflichtet. Art. 24 Abs. 2 der Verordnung statuiert insoweit eine ausdrückliche Pflicht der Marktüberwachungsbehörden zur gegenseitigen Amtshilfe.

Um den notwendigen gegenseitigen Informationsaustausch zu gewährleisten, wird es der Kommission zur Aufgabe gemacht, ein allgemeines, onlinebasiertes System zu schaffen und zu unterhalten, das der Archivierung und dem Austausch von Informationen zu sämtlichen Fragen der Marktüberwachung dient und an dem sich zukünftig sämtliche Mitgliedstaaten zu beteiligen haben (Art. 23). Dort haben die nationalen Behörden insbesondere Informationen über Produkte einzustellen, von denen eine Gefährdung ausgeht, die unterhalb der „RAPEX-Schwelle" (Art. 22 Abs. 4 = „ernstes Risiko") liegt, sodass auch hier Kooperation, Kommunikation und effektive Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden gewährleistet werden kann. Dies wird derzeit im Online-Informationssystem ICSMS realisiert (siehe Abschnitt 6.3.1.1.3).

Schließlich wird die Kommission verpflichtet, grenzüberschreitende Marküberwachungsinitiativen zum Zweck der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen und Fachwissen zwischen den Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten zu konzipieren und zu koordinieren (Art. 23). In diesem Zusammenhang soll die Kommission Schulungs- und Austauschprogramme für nationale Beamte entwickeln und organisieren (Art. 25 Abs. 2). Zudem sind Systeme bzw. Datenbanken zur gemeinsamen Nutzung von Ressourcen und Fachwissen aufzubauen. Schließlich werden die nationalen Marktüberwachungsbehörden dazu verpflichtet, mit entsprechenden Behörden von Drittstaaten, also von Nicht-EU-Ländern, zusammenarbeiten, um die Marktüberwachung auf diese Weise zu fördern und zu stärken (Artikel 26).

5.2.6 Einfuhrkontrolle

Bezüglich Produkte, die aus Drittstaaten in den gemeinsamen Markt eingeführt werden, enthält die Verordnung Vorgaben zur Zusammenarbeit der Marküberwachungsbehörden mit den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Behörden (Art. 27 – Art. 29)[46]:

- Die Behörden – in Deutschland die Zollbehörden – haben Produktkontrollen bei der Einfuhr vor Waren in den Europäischen Binnenmarkt vorzunehmen (Art. 27 Abs. 1). Der Informationsaustausch und die enge Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden (Art. 27 Abs. 2) ist hierfür eine notwendige Voraussetzung; die Marktaufsichtsbehörde kann bereits zu diesem frühen Zeitpunkt eine eingehende Produktprüfungen veranlassen (Art. 28 Abs. 1 S. 1).

- Behörden, welche die Außengrenzen kontrollieren, können die Freigabe der aus Drittländern eingeführten Produkte zum freien Warenverkehr aussetzen, d. h. verhindern, dass diese Produkte in den europäischen Binnenmarkt gelangen, wenn diese Produkte bei bestimmungsgemäßer Verwendung und/oder ordnungsgemäßer Installation und Wartung eine „ernste Gefahr“ für die Gesundheit, Sicherheit, Umwelt oder andere öffentliche Interessen darstellen, nicht die im EU-Recht vorgeschriebenen (elektronischen) Erklärungen bzw. Unterlagen oder Kennzeichnung(en) enthalten oder die CE-Kennzeichnung in irreführender Weise angebracht wurde (Art. 27 Abs. 3) – also in formaler und materieller Sicht dem Gemeinschaftsrecht nicht entsprechen. Der Importeur kann also vorerst nicht über die Waren frei verfügen (Art. 50, 51 Abs. 1 Zollkodex) und die Marktaufsicht erhält Gelegenheit, nach Art. 16 Abs. 2, 29 Abs. 1 und 2 (= § 16 Abs. 2 ProdSG) die notwendigen Maßnahmen zu treffen.

- Die Produkte sind freizugeben, sofern nach Überprüfung durch die Marktüberwachungsbehörden kein Verstoß gegen EU-Vorschriften festgestellt werden kann (Art. 28 Abs. 2) oder die Marktüberwachungsbehörden nicht binnen 3 Tagen reagieren (Art. 28 Abs. 1).

- Stellen die Marktüberwachungsbehörden eine ernsthafte Gefährdung durch Produkte fest, so fordern sie die für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Behörden auf, diese Produkte bzw. deren Warenbegleitunterlagen entsprechend zu kennzeichnen (Art. 29 Abs. 1).

- Falls die Produkte nicht mit den produktspezifischen Harmonisierungsvorschriften in Einklang stehen, treffen die Marktüberwachungsbehörden gleichfalls geeignete Maßnahmen bis hin zum Verbot des Inverkehrbringens der Produkte. Zudem fordern sie die für die Kontrolle der Außengrenzen zuständige Behörde dazu auf, diese Produkte bzw. die entsprechenden Warenbegleitunterlagen mit einer Kennzeichnung zu versehen, dass die Produkte nicht mit den einschlägigen EU-Vorschriften in Einklang stehen (Art. 29 Abs. 2).

---

[46] Das Zusammenwirken von Zoll und Marktaufsichtsbehörden regelte seit 1993 die VO 339/93/EG. Die dort vorgehaltenen Vorschriften wurden ohne grundlegende Änderung in der Sache in die Art. 27 ff. VO 765/2008/EG überführt – s. Erwägungsgründe 34 und 35 der VO 765/2008/EG.

- Grundsätzlich können die jeweils zuständigen Behörden Produkte, die eine ernste Gefahr für die Sicherheit, Gesundheit etc. darstellen, vernichten oder unbrauchbar machen, wenn sie dies für erforderlich und verhältnismäßig erachten (Art. 29 Abs. 4).

Die VO 765/2008/EG bildet sonach den rechtlichen Rahmen für Kontrollen betreffend Produkte aus Drittländern, was insbesondere für den Internethandel bedeutsam sein kann. Die Europäische Kommission hat zur Verfahrenskonkretisierung für Zoll- und Marktüberwachungsbehörden Leitlinien erstellt, die sich aus allgemeinen Anforderungen und praktischen Anleitungen zusammensetzen und welche die Zusammenarbeit und Kommunikation der Zoll- und Marktüberwachungsbehörden unterstützen und verbessern sollen: „Leitlinien für Einfuhrkontrollen im Hinblick auf die Sicherheit und die Übereinstimmung von Produkten mit den Anforderungen“.[47]

Die VO 765/2008/EG sieht – dies sei an dieser Stelle bereits erwähnt (s. auch Abschnitt 6.2.3) – keine eigenen Befugnisse des Zolls vor, den Import aus Gründen der Produktsicherheit zu untersagen. Bleibt die Marktaufsicht untätig, können auch unsichere oder anderweitig nicht rechtskonform gestaltete Produkte auf den Gemeinschaftsmarkt gelangen. Das Einschreiten ist dann nur noch an den Stellen möglich, wo ein solches Produkt im Gemeinschaftsmarkt bereitgestellt wird.[48]

5.2.7 Kontrolle des Internethandels

Die Kontrolle des Internethandels wird in der VO 765/2008/EG nicht explizit angesprochen. Nur inzident, bei der Einfuhrkontrolle, ist davon auszugehen, dass sich diese auch auf Waren bezieht, die via Internethandel bezogen und anschließend über den Postweg in den europäischen Rechtsraum überführt werden. Insofern werden die dort benannten Überprüfungen und Maßnahmen auch für solche Einfuhren relevant.

5.3 Marktüberwachung nach den Verordnungsentwürfen der Europäischen Kommission (Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket 2013)[49]

Im Februar 2013 hat die Europäische Kommission ihr Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket vorgelegt, welches aus zwei Verordnungsentwürfen besteht, namentlich einer Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten (ProdS-VO-E)[50] und einer Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten (MÜ-VO-Entwurf). Mit diesen Vorschlägen will die Kommission zweierlei erreichen: Zum einen will sie die Produktsicherheit und Marktüberwachung formal voneinander trennen und zum anderen alle verstreuten Marktüberwachungsbestimmungen (s. o.) in einer zent-

---

[47] http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/cus toms/product_safety/guidelines_de.pdf

[48] *Wiebauer*, Import und Produktsicherheit, EuZW 2012, S. 14.

[49] Siehe dazu auch: *Deutlmoser*, Aus dem Weg zur nächsten Stufe des europäischen Produktsicherheitsrechts, NVwZ-Extra 6/2013; *Koch*, Einführung in das Produktsicherheits- und Marktüberwachungsrecht der Europäischen Union, InTeR 2013, S. 146 (151 ff.).

[50] COM (2013) 74 final; dazu auch: *Polly*, BB 2013, S. 1164 ff.

ralen Verordnung zusammenfassen.[51] Außerdem ist der Verordnungsentwurf um eine klarere Gliederung des Rechtsrahmens bemüht – er orientiert sich am chronologischen Ablauf eines typischen Marktüberwachungsverfahrens.[52]

5.3.1 Zielsetzung

Der MÜ-VO-E soll einen transparenten und chronologischen Ablauf in produktsicherheitsrechtlichen Verfahren unterstützen, den die Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten und Wirtschaftsakteure leicht nachvollziehen können.[53] Zudem sollen die Marktüberwachungsbehörden nicht durch „unnötig komplexe Bestimmungen" behindert werden und sich untereinander effizient austauschen können.[54]

5.3.2 Geltungsbereich

Der MÜ-VO-E führt die derzeitigen Marktüberwachungsbestimmungen in einer einzigen Verordnung zur Schaffung eines einheitlichen Marktüberwachungssystems zusammen.[55] Demzufolge sollen die Regelungen für alle Produkte – harmonisiert oder nicht-harmonisiert – einschließlich der für den eigenen Gebrauch des Herstellers zusammengesetzten oder hergestellten gelten, soweit keine (Bereichs-)Ausnahmen greifen (Art. 2). Ebenso wie schon die VO 765/2008/EG (anders allerdings als bei RaPS), wird dabei der Umgang mit nicht sicheren sowie sonstigen nicht-konformen Produkten gleichermaßen geregelt.

5.3.3 Pflichten der Marktüberwachungsbehörden

Der Verordnungsvorschlag regelt die typischen Pflichten der Marktüberwachung – deren Wahrnehmung auch weiter in der Verantwortung der Mitgliedstaaten bei den Marktüberwachungsbehörden liegen soll (Art. 5) – im Allgemeinen und unterscheidet sich dabei nicht von der Pflichtenlage, die der europäische Gesetzgeber in der VO 765/2008/EG festgeschrieben hat. Danach sind nicht nur die Hersteller und Einführer, sondern auch die Marktüberwachungsbehörden zur Ziehung von Stichproben auf geeignete Art und Weise in angemessenem Umfang und in angemessener Häufigkeit verpflichtet (Art. 6 Abs. 1) – auch in den Räumlichkeiten der Wirtschaftsakteure, zu denen sie sich Zutritt verschaffen und Produkte entnehmen dürfen (Art. 6 Abs. 4). Weiterhin müssen sie die Möglichkeit zur Beschwerdeeinreichung vorhalten und diese nach Eingang entsprechend verfolgen. Schließlich warnen sie vor Produkten, die sie als mit einem Risiko verbunden erkannt haben (Art. 6 Abs. 5) und zur Risikoabwehr kooperieren sie mit den Wirtschaftsakteuren unter Förderung freiwilligen Tätigwerdens derselben (Art. 6 Abs. 2). Hinsichtlich notwendiger Korrekturmaßnahmen vergewissern sie sich, dass diese tatsächlich durchgeführt werden (Art. 6 Abs. 5). Insgesamt wird also eine Pflichtenlage festgeschrieben, die schon aus der VO 765/2008/EG bekannt ist.

---

[51] COM (2013) 75 final.

[52] Begründung MÜ-VO-E, S. 4; Erwägungsgrund (14) MÜ-VO-E.

[53] Begründung MÜ-VO-E, S. 4; Erwägungsgrund (14) MÜ-VO-E.

[54] Begründung MÜ-VO-E, S. 2

[55] Begründung MÜ-VO-E, S. 2; Erwägungsgrund (7) MÜ-VO-E.

5.3.4 Marktüberwachungsmaßnahmen

Die Kommission stellt die Vorgehensweise der Marktüberwachungsbehörden beim Umgang mit Produkten, die mit Risiken verbunden sind, chronologisch dar (Art. 9):

- Risikoidentifikation und -fiktion: Sobald die Marktüberwachungsbehörde durch eigene Ermittlung oder durch Information der Wirtschaftsakteure „Grund zu der Annahme haben, dass ein (…) Produkt mit einem Risiko verbunden ist, führen sie eine (…) Risikobewertung für dieses Produkt durch“ (Art. 9 Abs. 1). Die amtliche Feststellung der (formellen) Nichtkonformität können die CE-Kennzeichnung oder eine andere von Harmonisierungsvorschriften vorgeschriebene Kennzeichnung (a), die EU-Konformitätserklärung (b), technische Unterlagen (c) sowie das Fehlen vorgeschriebener Etikettierung und Gebrauchsanleitungen (d) anbetreffen und geben damit hinreichend Grund zu der Annahme, dass das Produkt mit einem Risiko verbunden ist (Art. 9 Abs. 2). Es gilt in formeller Hinsicht ein „Null-Toleranz“-Grundsatz.

- Festlegung der Korrekturmaßnahmen: Führt die Risikobewertung zu dem Ergebnis, dass ein Risiko der vorgenannten Art vorliegt, legt die Marktüberwachungsbehörde unverzüglich die erforderlichen Korrekturmaßnahmen fest, die der jeweilige Wirtschaftsakteur zu ergreifen hat (Art. 9 Abs. 3 S. 1), wobei dies auch in Abstimmung mit dem Wirtschaftsakteur erfolgen kann (Art. 9 Abs. 3 S. 2). Bei den jeweiligen Korrekturmaßnahmen differenziert der Verordnungsvorschlag sodann nach dem Gefahrengrad, wobei jegliches Tätigwerden der Marktüberwachungsbehörde unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit und dem Vorrang der Förderung der Freiwilligkeit steht (selbst wenn dies anders als in der VO 765/2008/EG nicht mehr ausdrücklich benannt ist). Korrekturmaßnahmen in diesem Sinne können dann Maßnahmen sein, die zur Herstellung der Konformität erforderlich sind (Art. 9 Abs. 4 a) und bei Produkten, die wahrscheinlich nur unter bestimmten Bedingungen oder nur für bestimmte Personen mit einem Risiko verbunden sind, auch nur Warnhinweise betreffend die Vermarktung (Art. 9 Abs. 4 b).

- Korrekturmaßnahmen: Ist das Produkt mit einem ernsten Risiko verbunden, kommt die Unterbindung des Inverkehrbringens oder Bereitstellens in Betracht sowie Rücknahme, Rückruf und Warnung der Öffentlichkeit und in letzter Konsequenz die Vernichtung des Produktes (Art. 9 Abs. 4 d). Bei (nur) formeller Nichtkonformität (Art. 9 Abs. 2) muss die Marktüberwachungsbehörde nach dem Wortlaut des MÜ-VO-E unabhängig vom Vorliegen eines tatsächlichen Risikos die Berichtigung verlangen, ein Ermessen steht ihr hiernach nicht zu. Bei Nichtbefolgung ist das Produkt daher vom Markt zu nehmen oder zurückzurufen (§ 9 Abs. 2). Hier wurden jedoch schon Zweifel laut, ob diese Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht wird, da selbst bei einem äußerst geringen formellen Verstoß, ohne Auswirkung auf die geschützten Rechtsgüter (keine Gefahr), notfalls ein umfassender Produktrückruf erforder-

lich wäre[56] – dies kann eigentlich nicht im Interesse des Verordnungsgebers liegen und wird sicher im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch relativiert.

- Maßnahmenergreifung durch die Marktüberwachungsbehörde: Ist der relevante Wirtschaftsakteur nicht bekannt oder ergreift dieser die notwendigen Korrekturmaßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig, führen die Marktüberwachungsbehörde alle notwendigen Maßnahmen selbst durch, sie können sogar Produkte unbrauchbar machen oder vernichten (Art. 10).

- Maßnahmenergreifung durch die Kommission: Die MÜ-VO-E ermächtigt auch die Kommission bei „offenkundig" ernstem Risiko im Wege von Durchführungsrechtsakten geeignete Maßnahmen zu treffen, wenn die Mitgliedstaaten das Risiko nicht zufriedenstellend eindämmen (Art. 12). Maßnahmen dieser Art sind: Verbot, die Aussetzung oder Beschränkung des Inverkehrbringens oder der Bereitstellung solcher Produkte auf dem Markt sowie die Festlegung besonderer Bedingungen für deren Vermarktung. Bei äußerster Dringlichkeit können diese auch sofort anwendbar sein (Art. 12 Abs. 1). Sofern die Maßnahme es untersagt, ein Produkt in den Verkehr zu bringen oder es bereitzustellen, ist auch die Ausfuhr aus der Union untersagt (Art. 12 Abs. 3). Im Wege von Durchführungsrechtsakten kann die Kommission zudem hinsichtlich Produkten, die Harmonisierungsrechtsvorschriften unterliegen, verbindlich entscheiden, ob einzelstaatliche Maßnahmen gerechtfertigt sind und von anderen Mitgliedsstaaten ebenso zu ergreifen sind (Art. 11 Abs. 4 und 5).

- Veröffentlichungen: Soweit es zum Schutz der Nutzer erforderlich ist, werden die Informationen über die Produktidentifizierung, die Art des Risikos und die ergriffenen Maßnahmen von den Marktüberwachungsbehörde veröffentlicht, es sei denn die Nichtveröffentlichung ist erforderlich, um Geheimhaltung zu wahren sowie Betriebsgeheimnisse oder personenbezogene Daten zu schützen (Art. 10 Abs. 6).

5.3.5 Pflicht zur Zusammenarbeit und Informationsmanagement

Wesentlicher Bestandteil des Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaktes sind die Informations- und Kommunikationssysteme. Im Kern geht es dabei um eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den einzelnen nationalen Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten – schließlich realisieren sich Risiken nicht nur territorial – sowie um Unterstützungsmaßnahmen durch die Kommission. Durch die Nutzung gemeinsamer Ressourcen – insbesondere von existierenden Datenbanken – soll hier Doppelarbeit vermieden werden. Die Marktaufsichtsbehörden sollen schneller feststellen können, ob ein bestimmtes Produkt bereits von einer anderen Behörde untersucht und bewertet worden ist. Die Kommission will durch das Erstellen von Leitfäden und die Erarbeitung von Konzepten die nationalen Marktüberwachungsbehörden unterstützen. Schließlich soll die Zusammenarbeit der Marktüberwachungs- und Zollbehörden weiter verstärkt werden.

---

[56] Siehe auch *Deutlmoser*, Auf dem Weg zur nächsten Stufe des europäischen Produktsicherheitsrechts, NVwZ 2013, S. 1 ff.

In diesem Sinne legt der MÜ-VO-E fest, dass es pro Ereignis nur noch eine Meldung, entweder über das Schnellwarnsystems RAPEX oder über das Informations- und Kommunikationssystem für die Marktüberwachung (ICSMS) gibt. Insoweit sollen die bestehenden automatisierten Meldeeinrichtungen aus der RL 2001/95/EG und der VO 765/2008/EG zusammengeführt werden (Art. 19 ff.).

Die von jedem Mitgliedstaat benannte nationale RAPEX-Kontaktstelle meldet unverzüglich die folgenden Maßnahmen/Sachverhalte an die Kommission (Art. 19 Abs. 2, 20 Abs. 1): etwaige Korrekturmaßnahmen der Wirtschaftsakteure i. S. des Art. 9 Abs. 3 (a), etwaige Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörde nach Art. 10 Abs. 1 oder 4 (b) sowie die Ablehnung der Überführung eines Produkts in den zollrechtlich freien Verkehr (c). Diese Meldepflicht entsteht bereits bei Verbindung mit einem Risiko, nicht erst mit einem ernsten Risiko und geht daher über die bisher bestehenden Regelungen hinaus. Daneben ist ICSMS zum effizienten Austausch der Marktüberwachungsbehörde untereinander, insbesondere über die Ergebnisse ihrer Arbeit, vorgesehen (Art. 21 Abs. 1).

Die Zusammenarbeitsverpflichtung erstreckt sich schließlich auf eine gegenseitige Amtshilfe der Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten (Art. 23), einer Verpflichtung zur Kooperation auch mit zuständigen Stellen von Drittstaaten (Art. 24) sowie der Einrichtung eines Europäischen Marktüberwachungsforums (EMFS)[57], welches insbesondere einem Informations- und Wissensaustausch zwischen den Mitgliedstaaten dienen und einen Beitrag zur Entwicklung einer einheitlichen Verwaltungspraxis bei der Marktüberwachung leisten soll (Art. 25 und 27).

5.3.6 Einfuhrkontrolle

Der gleiche Maßstab, der als Eingriffsschwelle für die Marktüberwachungsbehörde bei Produkten innerhalb der Union zugrunde gelegt wird, findet auch bei der Einfuhrkontrolle Anwendung. Haben die für die Kontrolle an den Außengrenzen zuständigen Behörden Grund zu der Annahme, dass mit dem Produkt ein Risiko verbunden ist, sollen sie die Einfuhr aussetzen und die Marktüberwachungsbehörde hierüber unverzüglich informieren. Wiederum gilt, dass die formale Nichtkonformität hinreichenden Grund in diesem Sinne gibt (Art. 14 Abs. 3). Die Einfuhr erfolgt, wenn die Marktüberwachungsbehörde erklärt, dass kein Risiko vorliegt oder sie nicht innerhalb von drei Arbeitstagen zur weiteren Aussetzung auffordert (Art. 14 Abs. 3). Dies entspricht den Regelungen der VO 765/2008/EG.

Sofern die Marktüberwachungsbehörde zu dem Ergebnis gelangt, dass mit dem Produkt tatsächlich ein Risiko verbunden ist, kann eine Überführung in den Binnenmarkt nicht erfolgen. Unter Einhaltung der Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit können solche Produkte vernichtet oder unbrauchbar gemacht werden (Art. 16 Abs. 1 und 3).

Klarer geregelt werden die persönlichen Einfuhren (Art. 17)[58]. Gelangt ein Produkt in Begleitung und im physischen Besitz einer Person in die Union (z. B. in der Jacken-

---

[57] Dazu ausführlich *Klindt,* Der Kommissionsvorschlag für ein Europäisches Marktüberwachungsforum, EuZW 2013, 579 ff.

[58] Siehe dazu auch *Wiebauer*, Import und Produktsicherheit, EuZW 2012, 14 (18).

tasche) und ist vernünftigerweise anzunehmen, dass es für den persönlichen Gebrauch dieser Person bestimmt ist, wird seine Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr nicht ausgesetzt, es sei denn das Produkt gefährdet die Gesundheit und das Leben von Personen, Tieren oder Pflanzen. Der persönliche Gebrauch wird dabei angenommen, wenn das Produkt gelegentlichen Charakter hat, ausschließlich für den Gebrauch einer Person oder ihrer Familie bestimmt ist und nach Art und Menge nicht auf kommerzielle Zwecke hinweist (Art. 17 Abs. 2). Liegt hingegen ein Versand vom ausländischen Hersteller/Händler direkt an den Endkunden vor (etwa nach einer Internetbestellung), gelten die „normalen“ Einfuhrgrundsätze – Art. 17 behandelt diesen Fall nicht, sondern nur die „physische“ Einfuhr.

5.3.7 Kontrolle des Internethandels

Die Kontrolle des Internethandels wird im MÜ-VO-E nicht explizit – durch eigenständige Vorschriften – angesprochen. Allerdings sind natürlich die Vorgaben zur Einfuhrkontrolle auch auf Waren zu beziehen, die via Internethandel bezogen und über den Postweg in den europäischen Rechtsraum überführt werden.

5.4 Marktüberwachung nach dem ProdSG

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Marktüberwachung effizient und umfassend zu organisieren und hierzu geeignete Überwachungsinstrumente zu schaffen wurde im ProdSG national umgesetzt. Dabei entstammen die Marktüberwachungsvorschriften des ProdSG[59] überwiegend wortgleich der RL 2001/95/EG (RaPS) sowie der VO 765/2008/EG (siehe Abb. 5.1). Der nationale Gesetzgeber hat sie – weitsichtig – in Abschnitt 6 und 7 des ProdSG zu einem einheitlichen Marktüberwachungssystem zusammengeführt, das für den gesamten Produktbereich des ProdSG gilt (§§ 24 – 31 ProdSG). Insofern gehen die Bestimmungen sowohl über den Anwendungsbereich der RaPS (nur Verbraucherprodukte) als auch über den der VO 765/2008/EG (nur harmonisierte Produkte) hinaus.[60] Der nationale Gesetzgeber hat mit seinen Regelungen im Prinzip schon der Marktüberwachungsverordnung aus dem „MÜ-Paket 2013“ vorgegriffen und das einheitliche System geschaffen, welches auf europäischer Ebene noch angestrebt wird.

---

[59] Die Studie beschränkt sich laut Ausschreibung auf die Verbesserungspotentiale im Rahmen des ProdSG, daher wird auch nur diese Rechtsgrundlage hier näher betrachtet.

[60] *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, S. 107.

	Verbraucherprodukte	Nicht-Verbraucherprodukte
Harmonisierte Produkte	VO 765/2008/EG RL 2001/95/EG	VO 765/2008/EG
Nicht harmonisierte Produkte	RL 2001/95/EG	

Abb. 5.1 Marktüberwachung ProdSG nach Produktkategorien[61]

Dabei hat der nationale Gesetzgeber an der einen oder anderen Stelle von seinem Konkretisierungsrecht Gebrauch gemacht: Einerseits hat er eigenständige organisationsrechtliche Regelungen geschaffen, die dem föderalen System Deutschlands gerecht werden (u. a. die unterstützende Funktion der BAuA in § 32 Abs. 4 ProdSG, die Zusammenarbeit BAuA – Marktüberwachungsbehörden in § 29 Abs. 1 ProdSG, die Koordinierungspflicht der Länderaktivitäten nach § 25 Abs. 3 ProdSG über die Zentralstelle der Länder für Marktüberwachung im dem Arbeitsausschuss Marktüberwachung (AAMÜ)) und andererseits abstrakte Anforderungen aus den Richtlinien praxistauglich für den Anwendungsbereich des ProdSG konkretisiert (z. B. Richtwert für Stichprobe in § 26 Abs. 1 ProdSG).

Da im nachfolgenden Kapitel 6 ausgiebig auf die Marktüberwachung in Deutschland eingegangen wird, kann an dieser Stelle auf eine eingehende Darstellung der Marktüberwachung nach dem ProdSG verzichtet werden. Vorgreifend sei jedoch darauf hingewiesen, dass die zuständigen Behörden in Deutschland eine Handlungsanleitung entwickelt haben, nach der sie die Marktaufsicht durchführen, um eine einheitliche Umsetzung der europäischen Vorgaben in Deutschland zu gewährleisten: Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland.[62] Darin wird auch die Marktüberwachung im Internet – wenngleich sehr kurz – thematisiert (siehe dort Kap. 1.3, S. 19 ff.).

---

[61] Darstellung in Anlehnung an *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, S. 108.

[62] *Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI)*, Handlungsanleitung für die Marktüberwachung in Deutschland, 2. Aufl. 2008: http://lasi.osha.de/docs/lv36.pdf

6 Marktüberwachung in Deutschland

Unter Marktüberwachung ist jede Tätigkeit und Maßnahme der Marktüberwachungsbehörden zu verstehen, durch die sichergestellt werden soll, dass Produkte mit den Anforderungen des ProdSG übereinstimmen und die Sicherheit und Gesundheit von Personen und anderen im öffentlichen Interesse schützenswerte Bereiche nicht gefährden (§ 2 Nr. 18 ProdSG). Die Marktaufsicht dient dazu, die gesetzlichen Pflichten der Marktakteure durchzusetzen[63] – darüber hinaus besteht Handelsfreiheit.

In diesem Abschnitt werden nun die Mechanismen und Abläufe der Marktüberwachung in Deutschland dargestellt. Dazu werden zunächst die Normadressaten benannt („gegen wen"), sodann die unterschiedlichen, direkt oder indirekt mit der Marktüberwachung befassten Institutionen vorgestellt und ihre Zuständigkeiten erläutert („wer"). Im Anschluss daran werden die Marktüberwachungsmaßnahmen beleuchtet, die bei Verstößen gegen die Anforderungen aus dem ProdSG eingeleitet werden können („was"). Zwar steht – weil das ProdSG so angelegt ist – der physische Handel mit unsicheren Produkten im Vordergrund. Jedoch wird in den jeweiligen Abschnitten bereits auf die besonderen Problemlagen eingegangen, die sich beim Internethandel ergeben können. Dabei soll bereits erkennbar werden, auf welche Grenzen das ProdSG in seiner Anwendung auf den Internethandel stößt – letzteres wird im nachfolgenden Abschnitt 7, bei der Betrachtung einzelner Szenarien, noch weiter vertieft.

6.1 Anwendungsbereich und Normadressaten – gegen wen?

Der Anwendungsbereich des ProdSG wird im Wesentlichen durch die Vorschrift des § 1 ProdSG bestimmt. Hiernach gilt das Gesetz, wenn im Rahmen einer Geschäftstätigkeit Produkte auf dem Markt bereitgestellt, ausgestellt oder erstmalig verwendet werden.

6.1.1 Im Rahmen der Geschäftstätigkeit

Unter den Anwendungsbereich des ProdSG fallen das Bereitstellen, Ausstellen oder jede erstmalige Verwendung eines Produktes nur, wenn sie „im Rahmen einer Geschäftstätigkeit" erfolgen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG[64]). Darunter fällt sicher jedes gewerbsmäßige Handeln, d. h. jede erlaubte, auf Gewinnerzielung gerichtete selbständige Tätigkeit, die fortgesetzt und nicht nur gelegentlich ausgeübt wird. Ferner Überlassungshandlungen die – entgeltlich oder unentgeltlich – zu einem dauernden oder gelegentlichen Bestandteil von wirtschaftlichen Beziehungen zu Dritten werden, also

---

[63] *Klindt*, GPSG, § 8 Rn. 63.

[64] Denn nur bei der Geschäftsmäßigkeit eines Verhaltens hat der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Gesetzgebungskompetenz: *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 176 unter Verweis auf BT-Drs. 12/2693 v. 27.5.1992 zum 2. G zur Änderung des GSG, S. 19.

hierdurch eine Teilnahme am Wirtschaftsverkehr stattfindet.[65] Nicht erfasst werden nur rein private gelegentliche Verkäufe (z. B. auf Flohmärkten oder über das Internet).

Gerade im Internethandel bereitet den Marktüberwachungsbehörden die Abgrenzung „im Rahmen der Geschäftstätigkeit“ (Anwendung des ProdSG) vs. „Privatverkauf“ (keine Anwendung des ProdSG) Probleme, da auf den Verkaufsplattformen (z. B. eBay, Kleinanzeigenbörsen) sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen agieren und eine klare Trennung der Beteiligten seitens der Plattformbetreiber oftmals nicht erfolgt. Daher ist aus Sicht der Marktüberwachungsbehörden im Einzelfall zu klären, wann bei einer Privatperson bereits von einer „Geschäftstätigkeit“ auszugehen ist und ihre Bereitstellungs-, Inverkehrbringens- oder Ausstellungshandlung dem Anwendungsbereich des ProdSG unterliegt.

Diese grundsätzliche Fragestellung ist jedoch nicht nur im Produktsicherheitsrecht von Bedeutung, sondern auch in Teilgebieten des Privatrechts relevant – z. B. im Fernabsatzrecht, wo im Hinblick auf Hinweis- und Informationspflichten sowie Widerrufsrechte (§§ 312 d, 355 BGB) zu entscheiden ist, ob der Verkäufer „geschäftsmäßig handelt“ oder nicht[66], ferner im Rahmen des UWG, wo die „geschäftliche Handlung“ den Anwendungsbereich des UWG eröffnet und sich hier ebenfalls die Frage stellt, ob nur Unternehmen in den Anwendungsbereich fallen oder eben auch Privatpersonen die geschäftlich agieren.[67] Für diese Rechtsgebiete hat die Rechtsprechung Abgrenzungsmerkmale entwickelt, die auch im Produktsicherheitsrecht nutzbar gemacht werden können. Letzteres gebietet sogar die einheitliche Begriffsverwendung innerhalb derselben Rechtsordnung.

Aus der Rechtsprechungskasuistik für den Bereich der Internetauktionen lässt sich ein Indizienkatalog erstellen, nach dessen Merkmalen auf die geschäftliche Tätigkeit eines Verkäufers im Internethandel sowie bei -auktionen geschlossen werden kann:[68]

- eigener Online-Shop (Shop-Betreiber)
- „PowerSeller“-Status bei eBay oder vergleichbare Prädikate
- Auftritt bzw. Anmeldung als gewerblicher Anbieter
- Angabe einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
- Umfang der Verkaufstätigkeit: z. B. 20-30 Artikel im Wochendurchschnitt; Anstieg von 203 auf 476 Artikel binnen eines halben Jahres; 42 Auktionen in knapp drei Wochen; 39 Verkäufe in drei Monaten; 100 Artikel in einem Monat.
- Anzahl der Bewertungen in Relation zum Tätigkeitzeitraum: z. B. mehr als 10 Bewertungen pro Monat; mehr als 100 Bewertungen pro Jahr.

---

[65] *LASI*, Leitlinien zum Produktsicherheitsgesetz (LV 46), 3. Aufl. 2012, S. 8; *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz (ProdSG), 2012, Rn 176 ff.; *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 51 f.

[66] *Schlömer/Dittrich*, eBay&Recht, 2004, Rn. 84 ff.; *Bonke/Gelmann*, Zur Problematik der rechtzeitigen Belehrung eines Verbrauchers bei eBay Auktionen, NJW 2006, 3169 ff.

[67] Zuletzt etwa *Henning-Bodewig*, Haften Privatpersonen nach dem UWG, GRUR 2013, S. 26 ff.

[68] Siehe dazu ausführlich unter Angabe der einschlägigen Gerichtsentscheidungen *Fischer*, WRP 2008, S. 193 ff.; *LASI*, Handlungsanleitung für die Marktüberwachung in Deutschland, 2008, S. 20.

- Gleichartigkeit der verkauften Produkte
- Zusicherung von Gewährleistung
- Widerrufsbelehrung
- Zusicherung einer Rechnung mit ausgewiesener Mehrwertsteuer

Liegt eines der genannten Indizien vor, erfolgt das Bereitstellen des Produktes auf dem Markt „im Rahmen einer Geschäftstätigkeit“ und der Anwendungsbereich des ProdSG wäre gegen den Marktteilnehmer eröffnet. Allerdings wird schon an dieser Stelle deutlich, dass die Recherche hinsichtlich des Vorliegens solcher Indizien – insbesondere hinsichtlich der Anzahl der Verkaufstätigkeit und der Bewertungen des Marktteilnehmers – kaum manuell erfolgen kann, sondern auch hier eine maschinelle Unterstützung erforderlich wird. Letzteres gilt umso mehr, als dass der Marktteilnehmer (z. B. der Anbieter) auf mehreren Verkaufsplattformen gleichzeitig aktiv sein könnte und nur die kumulierte Tätigkeit das Tatbestandsmerkmal über die vorgenannten Indizien begründet.

Handlungsempfehlung: Ähnlich wie bei der Produktsuche (s. o. Handlungsempfehlung nach Kapitel 4.4), wird man über den Einsatz automatisierter Suchsysteme nachdenken müssen (z. B. mittels Webcrawler), die jetzt stichwortbezogen nach „verdächtigen, häufig anbietenden Marktakteuren“ suchen, um zu ermitteln, ob diese bereits „im Rahmen einer Geschäftstätigkeit“ handeln. Dabei kann das Erfassen und Auswerten der Informationen z. B. mit der Suchmaschine XPIDER erfolgen, welche auch von den Finanzbehörden eingesetzt wird, um Gewerbetreibende im Internet aufzufinden. XPIDER[69] (engl. extended spider „erweiterte Spinne“) ist eine Kombination aus Internet-Suche (Webcrawler) und inhaltlicher Text-Analyse (Text Mining) sowie verschiedener professionellen Suchfunktionen. Dieses Programm kann entsprechend fachlicher Vorgaben periodisch und selbständig Informationen im Internet einsammeln und sie anhand vom Benutzer festgelegter Kriterien auswerten. Sofern man die richtigen Kriterien eingibt, lassen sich geschäftliche Aktivitäten feststellen und zuordnen.

Außerdem könnten Behörden und Institutionen, denen per se relevante Unternehmensinformationen vorliegen – z. B. der Steuerbehörden zur Umsatzsteuerverpflichtung von Personen, die Kammern betreffend Mitgliedschaften etc. – gesetzlich dazu verpflichtet werden, eingehende Informationen an die Marktüberwachungsbehörde herauszugeben. Eine solche Verpflichtung könnte inhaltlich ähnlich ausgestaltet werden, wie dies bspw. bereits in § 38 a LFGB der Fall ist. Diese Vorschrift wurde mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des deutschen Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) eingeführt, welches unter anderem das Thema des Internethandels aufgegriffen hat. Der angesprochene § 38 a LFGB sieht seither vor, dass das Bundesamt für Steuern den Ländern auf Anfrage ihm bereits vorliegende Daten über Unternehmen liefert, die Lebensmittel oder damit verwechselbare Produkte über das Internet vertreiben.

[69] http://deutsche-boerse.com/dbg/dispatch/de/binary/gdb_content_pool/imported_files/public_files/10_downloads/70_technology_services/20_applications/60_Xpider/Flyer_Xpider_Neu.pdf

6.1.2 Produkte

Als Produktkategorien des ProdSG gelten „Produkte" i. S. von § 2 Nr. 22 ProdSG und „Verbraucherprodukte" i. S. von § 2 Nr. 26 ProdSG.

Produkte sind Waren, Stoffe oder Zubereitungen, die durch einen Fertigungsprozess hergestellt worden sind.[70]

Verbraucherprodukte sind neue, gebrauchte oder wiederaufgearbeitete Produkte, die für den Verbraucher bestimmt sind oder unter Bedingungen, die nach vernünftigem Ermessen vorhersehbar sind, von Verbrauchern benutzt werden können, selbst wenn sie nicht für ihn bestimmt sind. Darunter fallen Produkte, die ausschließlich im privaten Bereich verwandt werden (z. B. Kinderspielzeug), Produkte, die ursprünglich nur im privaten Bereich eingesetzt wurden und jetzt auch im gewerblichen Bereich zu finden sind (z. B. Groß-Kaffeemaschine) sowie Produkte, dir ursprünglich nur für den gewerblichen Bereich vorgesehen waren, nun aber auch den privaten Bereich erreichen (wie z. B. Laserpointer, Beamer, Bohrhammer, Motorsägen).[71]

6.1.3 Bereitstellen, Inverkehrbringen oder Ausstellen eines Produktes

Die unsicheren Produkte müssen den Markt erreichen, um in den Anwendungsbereich des ProdSG zu fallen. Das ProdSG kommt nur zur Anwendung, wenn Produkte im Rahmen einer Geschäftstätigkeit auf dem Markt bereitgestellt, in Verkehr gebracht, ausgestellt oder erstmals verwendet werden.

6.1.3.1 Bereitstellen

Nach § 2 Nr. 4 ProdSG[72] bedeutet Bereitstellung auf dem Markt „jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Markt der Europäischen Union im Rahmen der Geschäftstätigkeit". Dabei beschreibt das Wort „Abgabe"[73] ganz gut, um was es geht. Der Bereitsteller muss das Produkt aus der Hand geben und der andere muss es empfangen.[74] Es muss also eine „Übergabe" bzw. „Aushändigung" stattfinden und, da auch die Verantwortlichkeit für den ordnungsgemäßen Zustand des Produktes damit verbunden ist, der Übergang der tatsächlichen Sachherrschaft (§ 854 Abs. 1 BGB).[75] Denn erst wenn die tatsächliche Sachherrschaft auf den Erwerber übergegangen ist, ist er rechtlich und tatsächlich auch in der Lage, die von der Verwendung des Produkts

---

[70] Der Produktbegriff entspricht der Definition in Art. 15 Abs. 4 VO 765/2008/EG. Für Stoffe und Zubereitungen geht die VO 1907/2006/EG (REACH-VO) vor.

[71] Zur Abgrenzung Verbraucherprodukte/Nicht-Verbraucherprodukte sowie den Migrationsprodukten siehe ausführlich: *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 52 ff.; *Lach/Polly*, Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 21 ff; *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 58 ff.

[72] Vgl. auch Art. 2 Nr. 1 VO 265/2008/EG.

[73] S. auch *LASI*, Leitlinien zum Produktsicherheitsgesetz, 2013, S. 10 f.

[74] *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 153.

[75] *Klindt*, GPSG, § 2 Rn. 59 f.; *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 57 f.

ausgehenden Gefahren eigenverantwortlich zu beherrschen.[76] Daher ist das „Besitzen in Abgabeabsicht“ noch nicht als Bereitstellung zu werten, ebenso wenig das „Vorrätig halten zum Verkauf“ oder das „Angebot per Katalog“.[77] Das ProdSG soll erst dann zur Anwendung kommen, wenn „eine Gefahr in greifbare Nähe rückt“ [78] – dies ist weder bei der Lagerhaltung (§§ 467 ff. HGB), der Verwahrung (§ 688 BGB) noch bei der Aufforderung zur Abgabe von Angeboten der Fall.

Fazit: Auf den hier interessierenden Internethandel bezogen, findet ein Bereitstellen eines Produktes z. B. seitens eines Online-Shops noch nicht alleine deshalb statt, weil sich die georderten Produkte schon im zentralen Auslieferungslager befinden.[79] Vielmehr erfordert das Bereitstellen die Abgabe (Übergang der tatsächlichen Sachherrschaft i. S. des § 854 BGB) an den Empfänger; vorher werden sie allenfalls zum Zweck der Bereitstellung gelagert. Außerdem ist die Darstellung von Produkten auf einer Internetseite eines Online-Shops in den meisten Fällen (z. B. bei amazon, otto, zalando) nur eine invitatio ad offerendum (also einem Katalog vergleichbar), sodass darin ebenfalls noch kein Bereitstellungsakt zu erkennen ist.[80] Erst mit der Überlassung des Produkts an einen anderen (dabei reicht das auf dem Weg bringen wohl schon aus[81]) ist das Merkmal des Bereitstellens erfüllt.[82]

An anderer Stelle des Sicherheitsrechts finden sich dagegen Regeln, die hier deutlich weitreichender sind und beim Merkmal der „Bereitstellung“ durch eine dort verortete Begriffserweiterung schon einen vor Übergang der Sachherrschaft liegenden Zeitpunkt mit einschließen: So erfasst z. B. § 3 Nr. 9 ChemG mit dem Begriff „Bereitstellen für Dritte“ auch die Lagerhaltung und Art. 3 Nr. 8 VO 178/2002/EG über Lebens- und Futtermittel nennt sowohl das „Bereithalten … für Verkaufszwecke“ als auch „des Anbietens zum Verkauf“ und schließt somit den Bereich der „invitatio ad offerendum“ mit ein.

Handlungsempfehlung: Ggf. könnte man – gerade um Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Frage zu vermeiden, ob das „Internetangebot“ schon ein Bereitstellen ist, auch im Produktsicherheitsrecht das „Anbieten zum Verkauf“ oder das „Vorhalten zum Verkauf“ ausdrücklich und ergänzend bei der Begriffsdefinition „Bereitstellen“

---

[76] *Wiebauer*, Import und Produktsicherheit, EuZW 2012, S. 14 (16); *Landmann/Rohmer/Scheel*, GewO, Bd. II, § 2 GPSG Rn. 58.

[77] *Europäische Kommission*, Erläuterungen zur Maschinen-RL, Rn. 112, S. 40; Europäische *Kommission*, Blue Guide, 2000, S. 19 f..

[78] *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 157.

[79] Dies wird auch anderer Stelle des ProdSG deutlich: So kann die Marktüberwachungsbehörde ermittelnd auch dort tätig werden, wo „Produkte zum Zweck des Bereitstellens auf dem Markt lagern“ (§ 28 ProdSG); Bereitstellung und Lagerung sind daher nicht gleichzusetzen.

[80] So auch zutreffend die *Europäische Kommission*, Blue Guide, S. 20 „Ein in einem Katalog oder über den elektronischen Geschäftsverkehr angebotenes Produkt gilt erst dann als auf dem Gemeinschaftsmarkt in den Verkehr gebracht, wenn es tatsächlich erstmalig bereitgestellt wird“.

[81] Dies ist umstritten.

[82] Unpräzise ist hier *LASI*, Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland, S. 20, die scheinbar schon in jedem Fall des Anbietens eines Produktes über ein Internetauktionshaus ein Bereitstellen annimmt. Hier muss nach der derzeit gültigen Rechtslage aber sauber getrennt werden zwischen der Darstellung im Internet (≠ Bereitstellung) und der Auslieferung/Abgabe (= Bereitstellung).

mit aufnehmen[83] (siehe dazu auch unten 6.1.3.3 zur „Ausstellung“). Dann würde das Anbieten, Vorhalten bzw. Zeigen auf der Verkaufsplattform bereits eine Anknüpfungshandlung sein und könnte entsprechende Überwachungsmechanismen auslösen. Ebenso wären dann auch Lagerhaltung, Pack- und Verteilstationen etc. in den Tatbestand mit aufgenommen.

Als Bereitstellungsakt gilt nach der derzeitigen Begriffslage des ProdSG grundsätzlich nicht:

- das Ausstellen eines Produktes gemäß § 3 Abs. 5 ProdSG (siehe dazu 6.1.3.3).
- wenn ein Produkt nur zwischengelagert wird.
- wenn ein Produkt einem Unternehmen für weitere Vorgänge überlassen wird (z. B. Montage, Verpackung, Etikettierung).
- die Übergabe an einen Dienstleister, der nur die Beförderung aufgrund eines Fracht- oder Speditionsvertrages realisiert (§§ 407 ff., 453 ff. HGB).
- die Vermittlung eines Rechtsgeschäftes, welches ein Bereitstellen zum Inhalt hat – etwa seitens eines Maklers oder eines Importeurs, der einen ausländischen Hersteller mit Sitz im EWR anweist, unmittelbar an den Kunden auszuliefern. Hier stellt der Vermittler (Importeur) nicht bereit! Anders wäre dagegen zu befinden, wenn der Importeur einen Hersteller aus einem Drittland zur Lieferung anweist – hier wäre der Importeur nach § 2 Nr. 15 ProdSG verantwortlich, da der Import aus den Drittländern dem Inverkehrbringen gleichgestellt wird (siehe dazu nachfolgend 6.1.3.2).

6.1.3.2 Inverkehrbringen

Inverkehrbringen ist ein Unterfall des Bereitstellens. Nach § 2 Nr. 15 S. 1 ProdSG[84] ist es „das erstmalige Bereitstellen auf dem Markt“ und bezieht sich daher innerhalb des EWR auch nur auf neue Produkte (siehe Abb. 6.1).

---

[83] Im Blue Guide 2014 versucht die Kommission diese Begriffserweiterung nun per Auslegung vorzunehmen: „2.2. Making Available: A product is made available on the market when supplied for distribution, consumption or use on the Union market in the course of a commercial activity, whether in return for payment or free of charge. Such supply includes any offer for distribution, consumption or use on the Union market which could result in actual supply (e.g. an invitation to purchase, advertising campaigns). Dies ist jedoch der falsche Weg, da nicht in den Leitlinien, sondern in den rechtlichen Grundlagen eine Klarstellung dahingehend erfolgen sollte, dass neben dem Bereitstellen nun auch Vorbereitungshandlungen mit umfasst sein sollen. Andernfalls verlässt man ohne Not gesicherte Begriffswelten; Europäische Kommission, The ‘Blue Guide’ on the implementation of EU product rules, 2014, S. 17.

[84] Vgl. Art. 2 Nr. 1 VO 765/2008/EG.

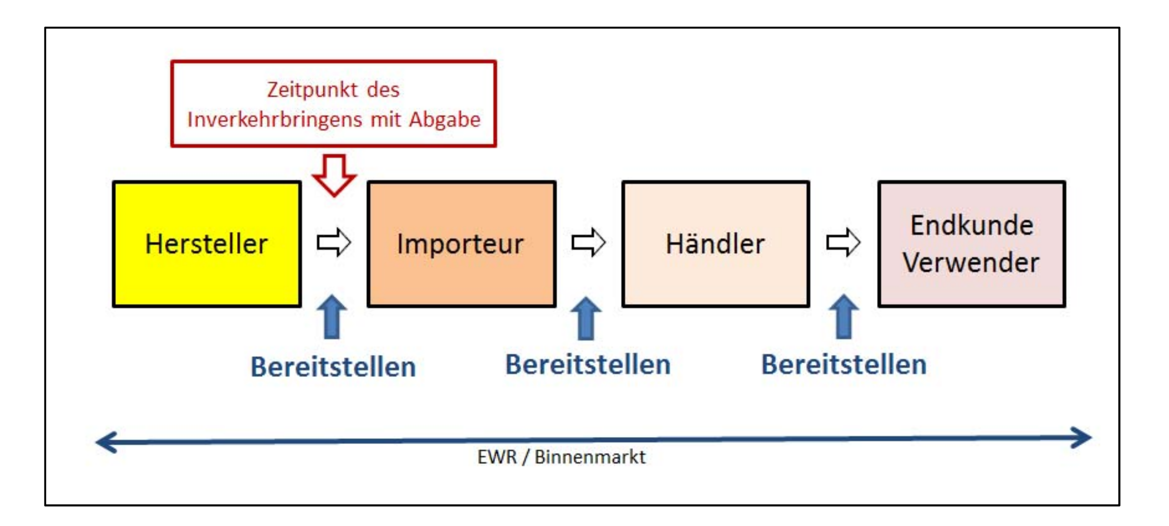


Abb. 6.1 Inverkehrbringen und Bereitstellen eines neuen Produkts im EWR

Gemäß § 2 Nr. 15 S. 2 ProdSG steht die Einfuhr (jetzt auch eines gebrauchten Produktes) in den EWR dem Inverkehrbringen eines neuen Produktes gleich. Mit der Einfuhr ist – entsprechend des Außenwirtschaftsgesetzes (§ 2 Abs. 11 AWG) i.V.m. dem Zollkodex – der Prozess der Überführung eines Produktes in den zollrechtlich freien Verkehr gemeint (siehe Abb. 6.2). Dieser Prozess beginnt mit der Anmeldung eines Produktes bei der Zollstelle zur Abfertigung und wird mit der Freigabe zum freien Verkehr durch die Zollstelle abgeschlossen.[85] Insofern wird das Produkt in Verkehr gebracht, wenn es ankommt, d. h. vom Zoll in den Markt freigegeben wird[86] und tatsächlich an eine andere Person (z. B. Importeur) abgegeben wird.[87] Die sicherheitsrechtliche Verantwortlichkeit des Einführers/Importeurs beginnt daher mit der Grenzüberschreitung und Überlassung an denselben. Denn erst mit der Überlassung kann der Einführer/Importeur die volle Sachherrschaft ausüben und das Produkt selbständig für seine eigenen Zwecke nutzen – bis dahin schließt Art. 53 Abs. 2 Zollkodex jeden Besitzschutz gegenüber den Zollbehörden aus.[88]

---

[85] Siehe auch *LASI*, Leitlinien zum Produktsicherheitsgesetz, S. 11.

[86] Vgl. *Europäische Kommission,* Leitlinien für Einfuhrkontrollen im Hinblick auf die Sicherheit und die Übereinstimmung von Produkten mit Anforderungen, S. 7.

[87] A.A. *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 170, der das „Ankommen lassen" des Produktes (Freigabe) zur Inverkehrgabe ausreichen lassen will.

[88] *Wiebauer*, Import und Produktsicherheit, EuZW 2012, S. 14 (17).

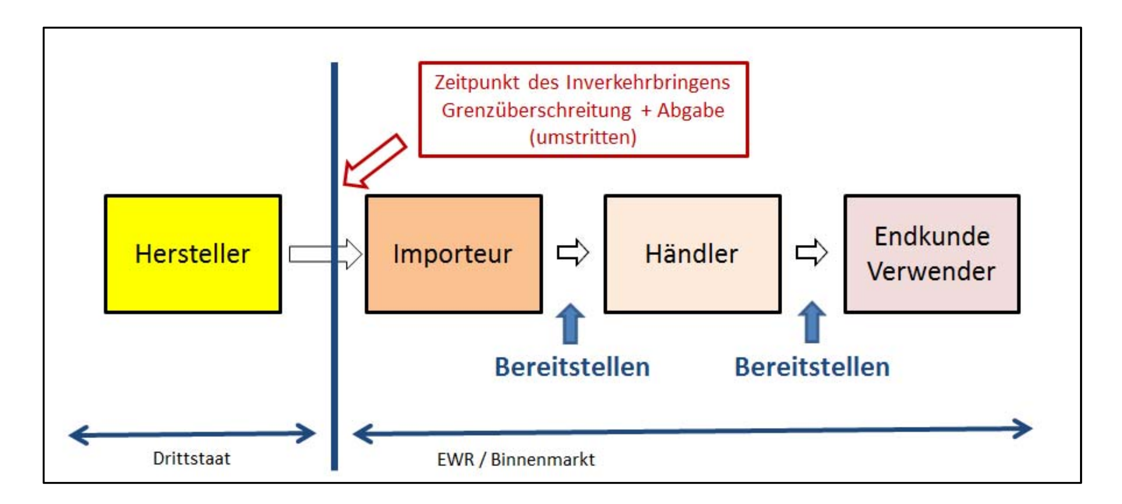


Abb. 6.2 Inverkehrbringen und Bereitstellen eines Produkts aus einem Drittstaat

Dies bedeutet nun für den hier interessierenden Internethandel: Bestellt jemand via Internet ein gebrauchtes Gerät in Asien und wird dieses Gerät im Rahmen einer Geschäftstätigkeit in den EWR eingeführt (deklariert und zu Händen des Einführers/Importeurs freigegeben), steht diese Einfuhr dem Inverkehrbringen eines neuen Produktes gleich; das Produkt ist mit seiner Freigabe in Verkehr gebracht und damit zugleich – etwa beim Importeur – bereitgestellt.[89]

Von § 2 Nr. 15 nicht erfasst wird dagegen eine private Einfuhr, wenn also ein Urlauber ein neues oder gebrauchtes Produkt in Asien erwirbt und nach Deutschland – z. B. in der Jackentasche – mitbringt und einführt. Denn der Urlauber handelt privat und nicht im Rahmen einer Geschäftstätigkeit; ferner – und dies ist die zentrale Argumentation – findet die Geschäftsabwicklung komplett im Ausland statt. Hierauf findet das ProdSG keine Anwendung.[90] Denn die Produktsicherheit kann im Hinblick auf das Territorialprinzip nur das Recht des Staates gewährleisten, in welchem die Geschäftsabwicklung und die tatsächliche Abgabe (das Bereitstellen) erfolgt – im Beispielsfall also der asiatische Staat.

Dasselbe könnte nun auch dann gelten, wenn die Privatperson privat und bei Gelegenheit via Internet z. B. aus Asien bestellt und sich diese Internet-Bestellung direkt zusenden lässt.[91] Auch hierbei handelt es sich zunächst um keine geschäftsmäßige Einfuhr. Allerdings verlangt das Gesetz lediglich, dass der Abgebende geschäftlich tätig ist (§ 1 Abs. 1 ProdSG) – auf die Klassifizierung seitens des Verbrauchers/Abnehmers kommt es gar nicht an. Insofern ist die Direktlieferung des ausländischen Herstellers/Händlers an den Verbraucher nicht anders zu behandeln, wie die Lieferung an einen Importeur. Das bedeutet: Erst mit der Freigabe und Sachherrschaft des Verbrauchers ist das Produkt in Verkehr gebracht bzw. auf dem Markt bereit gestellt. Ein Wertungswiderspruch zu den Fällen des eigenhändigen Imports durch den

[89] Das Zollverfahren selbst ist gewissermaßen „neutral".

[90] Dies ist auch richtig, da andernfalls jede Privatperson, die ein Produkt aus einem Drittstaat erwirbt und die Grenze passiert bereits nach dem ProdSG verantwortlich wäre, denn nach § 2 Nr. 15 ProdSG kommt es nur auf die Grenzüberschreitung an. Dies ist jedoch seitens des Gesetzgebers nicht gewollt. S.a. Art. 17 MÜ-VO-E.

[91] So *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 171.

Verbraucher lässt sich daraus nicht ableiten.[92] Wie *Wiebauer* zu Recht ausführt, soll das Produktsicherheitsrecht verhindern, dass unsichere Produkte auf dem Gemeinschaftsmarkt gehandelt werden. Dies gilt auch für den ausländischen Hersteller, der ohne Zwischenhändler europäische Verbraucher beliefert („Online-Direktversand“).[93] Würde man stattdessen – wie *Wilrich*[94] – die Internetbestellung mit Direktversand als Privatimport privilegieren und ein Inverkehrbringen durch den im Drittstaat ansässigen Hersteller/Händler auf dem Gemeinschaftsmarkt verneinen, würde der außereuropäische Hersteller gegenüber der europäischen Konkurrenz ohne Sachgrund bevorzugt. Ferner würde dies ein Anreiz bieten, aus dem Ausland via Internet an den Verbraucher zu liefern, um das Produktsicherheitsrecht zu unterlaufen und sich einer Inanspruchnahme zu entziehen.[95] Dies kann nicht der gesetzliche Wille sein.

Handlungsempfehlung: Für den Bereich des Internethandels und der Lieferung aus einem Drittstaat gilt danach Folgendes: Wird direkt vom ausländischen Hersteller oder Händler an den Verbraucher via Internet geliefert, ist der Anwendungsbereich des ProdSG ebenso eröffnet, wie bei der Lieferung an einen Importeur. Das Produkt ist in Verkehr gebracht, wenn es zollrechtlich freigegeben und an den Importeur oder Verbraucher tatsächlich übergeben wurde.[96] Da diese Lösung eine gewisse Begründung erfordert (s. o.), wäre eine entsprechende Klarstellung in den Leitlinien für die Marktüberwachung hilfreich.

Fraglich ist indes, ob Verkaufsplattformen, die für den ausländischen Hersteller die Produkte nur zwischenlagern (z. B. amazon), bereits als Importeur betrachtet werden können oder der ausländische Hersteller hier selbst – ggf. über einen Vertreter i. S. des § 164 BGB – agiert, ihm die Lagerhaltung daher wie ein eigenes geschäftliches Handeln zuzurechnen ist („verlängerter Arm“) und er dann – ähnlich wie bei der Umsetzung eines Produktes[97] – für die Produktsicherheit weiter verantwortlich wäre. Letzteres würde dann jedoch zu der Problematik führen, dass jetzt gegen einen bekannten oder unbekannten Hersteller/Anbieter in einem Drittstaat vorgegangen werden müsste, was jedoch hinsichtlich der Durchsetzung der Ansprüche Schwierigkeiten bereitet. Diese Konstellationen werden im Abschnitt 7 im Rahmen der Szenarien-Analysen nochmals näher betrachtet.

6.1.3.3 Ausstellen

Ausstellen i. S. des ProdSG ist das „Anbieten, Aufstellen und Vorführen von Produkten zum Zweck der Werbung oder der Bereitstellung auf dem Markt“; Aussteller ist nach § 2 Nr. 3 ProdSG „jede natürliche oder juristische Person, die ein Produkt ausstellt“.

---

[92] *Wiebauer*, Import und Produktsicherheit, EuZW 2012, S. 14 (18).

[93] *Wiebauer*, a.a.O.

[94] Wilrich, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 171.

[95] *Wiebauer*, a.a.O.

[96] Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 17 MÜ-VO-E.

[97] S. *LASI*, Leitlinien zum Produktsicherheitsgesetz, S. 12.

Ursprünglich hatte der Gesetzgeber beim Tatbestandsmerkmal „Ausstellen“ nur an die Produkt-Präsentationen auf Messen und Ausstellungen i. S. der §§ 64, 65 GewO gedacht und dem Anwendungsbereich des GPSG unterstellt.

Aus der Gesetzesbegründung zum neuen ProdSG wird dagegen deutlich, dass der Gesetzgeber mit dem Begriff des „Anbietens“ nun auch die Möglichkeiten des Internethandels in den Blick nimmt und die Präsentation von Produkten etwa auf den Homepages der Verkaufsplattformen unter das Tatbestandsmerkmal des „Ausstellens“ subsumiert.

> Der Begriff „Ausstellen“ wurde aus dem bisherigen GPSG übernommen und um den Sachverhalt des „Anbietens“ erweitert. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass in zunehmendem Maße Produkte über das Internet vertrieben werden. Dort werden Produkte nicht aufgestellt (wie im Einzelhandel) oder vorgeführt (wie auf einer Messe), jedoch angeboten mit dem Ziel der Bereitstellung auf dem Markt.[98]

Fazit: Produkte die über das Internet vertrieben werden und für die Abnehmer auf den Verkaufsplattformen angesehen werden können sowie an- bzw. auswählbar sind, sind nach dem derzeit geltendem Recht „ausgestellt“ i. S. des § 2 Nr. 3 ProdSG.

Für dieses Ausstellen gelten jedoch im Vergleich zum Bereitstellen Besonderheiten: Produkte dürfen nämlich selbst dann ausgestellt werden, wenn sie die gesetzlichen Anforderungen des ProdSG nicht erfüllen – also unsicher sind (§ 3 Nr. 5 ProdSG). Diese Privilegierung, insbesondere im Rahmen von Ausstellungen und Messen, ist der Tatsache geschuldet, dass in diesem Stadium der Produkteinführung dieselben u.U. noch nicht vollkommen ausgereift sind, die F&E-Abteilungen des Herstellers im Hintergrund noch an den Produkten arbeiteten und diese zur Marktreife einschließlich der erforderlichen Sicherheit führen. Ferner, dass Produkte ggf. aus Drittländern auf Messen vorgestellt werden, die den Sicherheitserwartungen des EWR (noch) nicht gerecht werden. In diesen Situationen akzeptiert der Gesetzgeber also ausnahmsweise zunächst (!) ein ggf. unsicheres Produkt, belegt aber den Aussteller sofort mit weiteren Pflichten: Er muss ausdrücklich auf die Nichtkonformität des Produktes hinweisen und darf das Produkt in diesem rudimentären Zustand nicht veräußern („dass das Produkt die Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen nicht erfüllt und erst erworben werden kann, wenn die entsprechende Übereinstimmung hergestellt ist“). Ferner hat er entsprechende Sicherungsmaßnahmen, insbesondere zum Schutz der Betrachter zu ergreifen (§ 4 Nr. 5 ProdSG). Nur unter diesen Bedingungen ist das „Ausstellen“ eines unsicheren Produktes gestattet.

Dieser besondere Tatbestand mit seiner Privilegierung passt jedoch für den Internethandel, der seine „Angebote“ an den Abnehmer adressiert und bei dem es ggf. schon auf der Plattform selbst zu Vertragsabschlüssen über die (unsicheren) Produkte kommt (z. B. bei Online-Auktionshäuser, wie eBay[99]) nicht, weil die im Gegenzug bestehenden Einschränkungen ins Leere laufen. Der Hinweis auf Nichtkonformität wäre nach Vertragsschluss bedeutungslos. Ferner entzieht sich das Einstellen der

[98] BT-Drs. 17/6276 v. 24.6.2011, S. 40.

[99] Siehe dazu oben Abschnitt 4.1.

Produkte (wann wird eingestellt?) sowie deren Produkteigenschaften häufig der Kenntnis des Plattformbetreibers, sodass er eigentlich dazu gezwungen wäre bei jedem Produkt aus einem Drittstaat den oben genannten Hinweis anzubringen, wobei sich dann schon die nächste Frage anschließt: wer wird die Konformität und wann herstellen? Schließlich – und auch unter diesem Gesichtspunkt passt die Norm nicht auf den Internethandel – müssen die Betrachter nicht geschützt werden, da sie mit dem Produkt zum Zeitpunkt des Ausstellens nicht in Berührung kommen – sie sitzen irgendwo an einem Bildschirm, sind „Betrachter aus der Distanz“. Da also die Einschränkungen nicht passend oder nicht realisierbar sind, könnten nach der derzeitigen Rechtslage auf den Verkaufsplattformen tatsächlich unsichere Produkte – und zwar ohne jegliche Einschränkung (!) – ausgestellt werden. Das aber kann der Gesetzgeber mit seiner Regelung nicht gewollt haben, sodass es hinsichtlich der Darstellungen von Produkte auf den Homepages von Verkaufsplattformen einer Korrektur/Anpassung bedarf – sie sollten aus dem „Ausstellungstatbestand“ wieder herausgenommen und stattdessen in einen angepassten und erweiterten Bereitstellungstatbestand integriert werden.

Handlungsempfehlung: Sofern man den Internethandel insgesamt sicherer gestalten und dem Markt schon den Zugriff auf bzw. den Zugang zu unsichere(n) Produkte erschweren möchte, müsste hinsichtlich der Handlungs- bzw. Anknüpfungstatbestände korrigierend eingegriffen werden: Das Anbieten unsicherer Produkte im Internet dürfte erst gar nicht gestattet werden, d. h. schon das „Ausstellen“ solcher Produkte müsste von vornherein vermieden oder für diesen speziellen Bereich konsequenter und zielführender eingeschränkt werden; die z. Zt. gültigen Einschränkungen passen – wie oben dargestellt – für den Internethandel nicht.

Stattdessen könnte man aber auch – und dies wäre aus meiner Sicht vorzugswürdig – das „Anbieten zur Bereitstellung“ ganz aus dem Tatbestand des „Ausstellens“ herausnehmen, es erweitern zu einem „Vorhalten zum Verkauf“ und in den Tatbestand des „Bereitstellens“ im oben vorgeschlagenen Sinne integrieren.[100] So wäre sichergestellt, dass alle im Internet dargestellten Produkte und gleichgültig „wo“ sie sich gerade befinden (Lager, Packstation, etc.) schon den geltenden sicherheitsrechtlichen Anforderungen genügen (müssen); der Internet-Präsenz von unsicheren Produkten könnte so schon von der „Wiege an“ entgegengetreten und ggf. mit Maßnahmen der Marktaufsicht entgegnet werden.

6.1.4 Normadressaten

Marktüberwachungsmaßnahmen sind gemäß § 27 Abs. 1 ProdSG gegen den jeweils betroffenen Wirtschaftsakteur oder Aussteller zu richten. Maßnahmen gegen andere Personen sind nur subsidiär bei einer besonderen Gefahrenlage möglich.

Betroffene Wirtschaftsakteure sind nach § 2 Nr. 29 ProdSG Hersteller, Bevollmächtigte, Einführer und Händler.[101]

---

[100] Dies entspricht auch dem Versuch der Europäischen Kommission im Blue Guide 2014, siehe FN 83.

[101] Zur Konkretisierung der Verantwortungsbereiche der Normadressaten s. *Europäische Kommission,* Blue Guide – Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien, S. 22 ff.

- Hersteller ist nach § 2 Nr. 12 ProdSG jede natürliche oder juristische Person, die ein Produkt herstellt oder entwickelt oder herstellen lässt und dieses Produkt unter ihrem eigenen Namen oder eigenen Marke vermarktet.[102] Nach § 2 Abs. 14 a ProdSG gehört dazu auch der Quasi-Hersteller, der ein Produkt lediglich „labelt" und sich als Hersteller ausgibt.
- Bevollmächtigter ist nach § 2 Nr. 6 ProdSG jede in der EU ansässige natürliche oder juristische Person, die der Hersteller schriftlich beauftragt hat, in seinem Namen bestimmte Aufgaben wahrzunehmen, um seine Verpflichtungen nach der einschlägigen Gesetzgebung der EU zu erfüllen.[103] Dabei bestimmt die Beauftragung den Umfang der Befugnisse.
- Einführer (Importeur) ist nach § 2 Nr. 8 ProdSG jede im EWR ansässige natürliche oder juristische Person, die ein Produkt aus einem Staat, der nicht dem EWR angehört, in den Verkehr bringt,[104] z. B. elektrisches Messgerät aus Südkorea[105] oder Tapetenkleistermaschine aus China[106]. Einführer und Importeur sind im ProdSG über den Begriff des „Inverkehrbringens" gleichgestellt.

  Einführer/Importeur ist, wer im EWR niedergelassen ist und die Einfuhr aus einem Drittland (!) veranlasst; nicht derjenige, der als Fracht- oder Speditionsführer die Produkte tatsächlich über die Grenze bringt und von einem anderem – eben dem Importeur – nur dazu veranlasst wurde.[107] Ebenso wenig derjenige, der die Einfuhr aus einem EWR-Land veranlasst; er stellt allenfalls als Händler bereit, wenn er das Produkt an eine andere Person abgibt. Wenn das Produkt nach Grenzübertritt innerhalb des EWR vom Importeur nicht abgegeben wird, gilt das ProdSG gar nicht, da es dann kein Bereitstellen gibt. Gleiches gilt, wenn der Importeur den ausländischen Hersteller direkt zur Abgabe an den Endkunden veranlasst – auch hier gilt das ProdSG nur für den Hersteller, nicht aber für den Importeur, da er keine Sachherrschaft hat oder hatte; und den Verbraucher treffen keine produktsicherheitsrechtlichen Pflichten.[108]
- Händler ist nach § 2 Nr. 10 ProdSG jede natürliche oder juristische Person in der Lieferkette, die ein Produkt auf dem Markt bereitstellt – mit Ausnahme des Herstellers oder Einführers. Welche Wege der Händler benutzt, um die Produkte im Markt bereitzustellen ist dabei unerheblich – erfasst wird auch der Vertrieb via Internet (Online-Shop oder Auktionshaus).[109]

---

[102] Vgl. auch Art. 2 Nr. 3 VO 265/2008/EG.

[103] Vgl. auch Art. 2 Nr. 4 VO 765/2008/EG.

[104] Vgl. auch Art. 2 Nr. 5 VO 765/2008/EG.

[105] *OLG Stuttgart*, NJW-RR 1992, 670 f.

[106] *BGH* NJW 2006, 1469-

[107] *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 202.

[108] *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 203 m.w.N; *Wiebauer*, Import und Produktsicherheit, EuZW 2012, S. 15 (19).

[109] *Wilrich*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, Rn. 210; VG Köln v. 22.7.2010 – 1 K 6560/08 – Feuerwehrstiefel, vgl. BeckRS 2009, 31421.

Handlungsempfehlung: Verkaufsplattformen, die nicht unmittelbar einem Händler angeschlossen sind (wie dies etwa bei „otto.de“, „decathlon.de“ usw. der Fall ist) oder die für einen Hersteller/Händler nur lagern bzw. zwischenlagern (wie dies etwa bei „amazon“ der Fall ist), werden von den Bestimmungen zu den Normadressaten zunächst nicht unmittelbar erfasst. Ihre Rolle muss im Einzelfall bestimmt werden. In einigen Fällen werden sie – je nach zugrundeliegender Vertragsgestaltung und bei Übertragung von Marktüberwachungsaufgaben – als Bevollmächtigte anzusehen sein.[110] In anderen Fällen lassen sie sich von vornherein keinem Normadressaten zuordnen und ihre Inanspruchnahme ist ggf. nur „ultima ratio“ möglich, wenn eine ernste Gefahr vorliegt, die durch keinen anderen Wirtschaftsakteur erfolgsversprechend beseitigt werden kann (§ 27 Abs. 1 S. 2 ProdSG).[111] Insofern sollte der Gesetzgeber darüber nachdenken, die Verkaufsplattformen als Normadressaten ausdrücklich mit aufzunehmen, insbesondere um nicht nur bei ernsten Gefahren für Leben und Gesundheit sondern auch bei einem nur begründeten Verdacht – und zwar ohne zeitraubende Risikoanalysen – schnell und effizient Marktüberwachungsmaßnahmen anordnen zu können. Inwieweit dies seitens des Gesetzgebers zu veranlassen ist und ob einem solchen Vorhaben das Betreiberprivileg aus §§ 7 Abs. 2, 8, 10 TMG entgegenstehen könnte, wird an späterer Stelle thematisiert (vgl. dazu Abschnitt 8[112]).

Ferner könnte man erwägen den Begriff des „Bevollmächtigten“ auf europäischer Ebene neu zu definieren. Der „Bevollmächtigte“ ist nach der derzeit geltenden Rechtslage ein Wirtschaftsakteur, der vom Hersteller ausdrücklich benannt wird und der in dessen Namen die produktsicherheitsrechtlichen Verpflichtungen erfüllt (§ 2 Nr. 6 ProdSG).[113] Dieser Begriff ist sehr (!) eng. Hier ließe sich mit der Ausdehnung des Begriffsverständnisses des „Bevollmächtigten“ in Richtung des privatrechtlichen Begriffsverständnisses (i. S. § 166 BGB) – z. B. auf alle diejenigen natürlichen und juristischen Personen, die auf einer vertraglichen Grundlage mit der Inverkehrgabe der Produkte befasst sind – erreichen, dass auch Lageristen, Verteilerzentren, Verkaufsplattformen und Broker zu Normadressaten der VO 765/2008/EG und dem ProdSG würden. Maßnahmen könnten dann auch gegen sie eingeleitet werden mit der weiteren Folge, dass sich die Lageristen, Verteilerzentren, Verkaufsplattformen ihre Vertragspartner auch kritischer auswählen würden oder selbst über entsprechende Nachweisverfahren, Zertifizierungen etc. hinsichtlich der Auswahl ihrer Vertragspartner nachdenken würden. Dies wiederum könnte die Produktsicherheit mittelbar erhöhen.

---

[110] Die Bevollmächtigung i. S. des ProdSG ist nicht mit der Vertretungsbefugnis i. S. des §§ 164, 166 BGB gleichzusetzen. Insofern lassen sich weder eBay, obschon die Plattform als Empfangs- und Erklärungsvertreter i. S. des § 164 BGB agiert, noch Lageristen oder Verteilerzentren, die zivilrechtlich bevollmächtigt sind Waren anzunehmen und an den Empfänger herauszugeben (z. B. amazon) unter den Begriff „Bevollmächtigte“ subsumieren.

[111] S. bereits *LASI*, Leitlinien zum Produktsicherheitsgesetz, S. 20 f.

[112] In Abschnitt 8 wird auch ein Überblick über die derzeit im Privatrecht eröffnete Inanspruchnahmen der Verkaufsplattformen gewährt (Täter-/Teilnehmerhaftung vs. Störerhaftung).

[113] S. auch *Europäische Kommission*, Blue Guide – Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien, S. 23 f. Nach Auffassung der Europäischen Kommission ist selbst die Lieferung von einem ausländischen Produzenten an einen Bevollmächtigten in der EU kein Bereitstellen auf dem Markt und dementsprechend das Produktsicherheitsrecht unanwendbar, da dies ein reines Innverhältnis darstelle und kein Abgabe-Akt stattfinde.

6.2 Marktüberwachung nach dem ProdSG – wer?

6.2.1 Landesbehörden, AAMÜ und ZLS

Die Marktüberwachung im Anwendungsbereich des ProdSG ist Angelegenheit der Länder (= Regel). Gemäß § 24 Abs. 1 ProdSG obliegt die Marktüberwachung hinsichtlich der Produkte, die dem ProdSG unterfallen (Produkte i. S. d. § 2 Nr. 22 ProdSG und technische Verbraucherprodukte[114] i. S. d. § 2 Nr. 26 ProdSG), grundsätzlich den nach Landesrecht zuständigen Behörden, d.h. die Länder benennen die Marktüberwachungsbehörden und statten diese in ausreichendem Umfang mit qualifiziertem Personal aus. Dabei divergieren die Zuständigkeiten für den Vollzug je nach innerorganisatorischer Verteilung des einzelnen Bundeslandes. In den meisten Ländern sind die Gewerbeaufsichts- oder Landesämter gemeinsam mit den Geräteuntersuchungsstellen (GUS)[115] zuständig, teilweise auch Regierungspräsidien (siehe dazu Tab. 6.1). Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG, ausschlaggebend ist der Ort des Herstellers/Bevollmächtigten bzw. Einführers, ggf. des Händlers des unsicheren Produktes.[116]

Tab. 6.1 Zuständige oberste Landesbehörden und Marktüberwachungsbehörden

Bundesland (= Ressortzuständigkeit)	**Marktüberwachung (= Vollzug nach dem ProdSG)**
Baden-Württemberg Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg	Regierungspräsidium Tübingen, Abt. 11 (mit 7 weiteren Dienstsitzen)
Bayern Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen	Bayerische Gewerbeaufsichtsämter
Berlin Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen	Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, technische Sicherheit (LAGetSi - Produktsicherheit)

[114] Der stoffliche Verbraucherschutz z. B. bei Bedarfsgegenständen ist im LFGB geregelt, welches eigenständige Überwachungsvorschriften (§§ 38 ff. LFGB) vorhält.

[115] GUS – Geräteuntersuchungsstellen oder Prüf- und Untersuchungsstellen unterstützen die Marktüberwachungbehörden, indem sie vorgelegte Produkte technisch, mechanisch oder chemisch-physikalisch in Augenschein nehmen und eine Risikobewertung abgeben.

[116] Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), Handlungsanleitung für die Marktüberwachung in Deutschland, 2. Aufl. 2008, S. 22. Die jeweils zuständige Marktüberwachungsbehörde lässt sich im Internet ermitteln: www.icsms.org

Brandenburg Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Frauen des Landes Brandenburg	Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz sowie die Landesamt für Arbeitsschutz
Bremen Senator für Gesundheit	Gewerbeaufsichtsamt
Hamburg Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz	Bezirksämter
Hessen Hessisches Sozialministerium	Regierungspräsidien Darmstadt, Kassel und Gießen
Mecklenburg-Vorpommern Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales	Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS)
Niedersachsen Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration	Gewerbeaufsichtsämter
Nordrhein-Westfalen Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierungen Das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung „LIA.NRW“ entwickelt die Handlungsprogramme.
Rheinland-Pfalz Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten	Gewerbeaufsichtsämter (Struktur- und Genehmigungsdirektion)
Saarland Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz	Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz
Sachsen Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Landesdirektion Dresden
Sachsen-Anhalt Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt	Landesamtes für Verbraucherschutz

Schleswig-Holstein Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein	Gewerbeaufsichtsämter
Thüringen Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit	Landesamt für Verbraucherschutz / Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz (TLAtV)

Um die Marktüberwachung der Länder zu koordinieren, ist im Jahr 2001 der Arbeitsausschuss Marktüberwachung (AAMÜ) eingerichtet worden. Er ist ein Unterausschuss des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) und nimmt bislang folgende Aufgaben im Hinblick auf die Marktüberwachung wahr:[117]

- Koordination der Zusammenarbeit der zuständigen Marktüberwachungsbehörden der Länder untereinander,
- Länder übergreifend abgestimmte Planung von Marktüberwachungsaktionen innerhalb Deutschlands,
- Koordinierung von Aktivitäten der Länder im Rahmen von EU-Marktüberwachungsprojekten,
- Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Ländern,
- Kontaktpflege mit den Wirtschaftsakteuren und Verbänden,
- Aufbau und die Unterstützung geeigneter Informations- und Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern und dem Bund,
- Erarbeiten von einheitlichen Verfahren für die Marktüberwachung und
- Fortschreibung des Konzeptes für die Koordinierung der Marktüberwachung in Deutschland.

Mitglieder sind die für die Marktüberwachung zuständigen Referenten der obersten Behörden der Länder sowie die vom Bundesrat benannten Richtlinienvertreter. Ständige Gäste sind: Vertreter von Ministerien (u. a. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie), Bundesoberbehörden (u. a. BAuA, BAM, BNetzA), der Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) sowie vom Zoll.[118]

Innerhalb des Arbeitsausschuss Marktüberwachung existiert eine Schnellentscheidungsgruppe Marktüberwachung (SEGM), die bei einzelnen zu treffenden Maßnahmen ad hoc die Koordination zwischen den Bundesländern unterstützen kann; sie wird durch die Geschäftsstelle des Arbeitsausschuss Marktüberwachung einberufen.

---

[117] Siehe dazu: http://lasi.osha.de/de/gfx/systems/arbeitsausschuss_markt.php

[118] Mitgliederliste 10/2013: http://lasi.osha.de/docs/mitgliederverzeichnis_aamue.pdf

Der Arbeitsausschuss Marktüberwachung hat jedoch keine eigenen Entscheidungs- oder Vollzugszuständigkeiten. Er trifft lediglich Empfehlungen, welche die Bundesländer im Vollzug des Produktsicherheitsrechts von Rechts wegen jedoch nicht bindet. Sein wichtigstes Koordinierungswerkzeug im operativen Bereich ist das Internet-gestützte Informations- und Kommunikationssystem für die Marktüberwachung ICSMS.[119]

Künftig wird die Koordination zwischen den Marktüberwachungsbehörden der Bundesländer sowie die Abstimmung zu anderen EU-Mitgliedstaaten (Anforderung nach Art. 18 Abs. 5, Art. 22 und Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008) von der Zentralstelle der Länder für Marktüberwachung[120] (ZLS) übernommen, die sich seit dem 1.1.2013 in einem stufenweisen Aufbau befindet. Die neu geschaffene Stelle ist dann insbesondere:

- Ansprechpartner bei Bewertungsdifferenzen im Bereich Marktüberwachung, bei Kompetenzübertragung durch Auftrag der Marktüberwachung, und bei Amtshilfegesuchen aus den Mitgliedstaaten,
- Stelle, die für die Arbeit der Richtlinienvertretungen sorgt, bei Erfahrungsaustausch im europäischen Verbund mitwirkt und Fortbildungsprogramme ausarbeitet,
- Ansprechpartner für die Zollbehörden, Produktinformationsstellen, für eine Risikobeurteilung bei Produktproblemen, für ausländische Maßnahmen gegen heimische Hersteller sowie im Zusammenhang mit dem europäischen Informationssystem ICSMS.

Als Verbraucherschutzbehörden im weitesten Sinne nehmen die staatlichen Aufsichtsämter der Länder außerdem an den europäischen Schnellinformationssystemen RAPEX und ICSMS (siehe dazu Abschnitt 6.3.1.1.2 und 6.3.1.1.3) teil.

6.2.2 Bundesbehörden

Die §§ 24 Abs. 1 S. 2 – 4 ProdSG formulieren Ausnahmen von der Länderzuständigkeit für den Fall, dass eine Rechtsvorschrift generell die Durchführung des ProdSG oder des Produktsicherheitsrechts einer Bundesbehörde zuweist (= Ausnahme) – so wird z. B. die Durchführung des ProdSG für alle Produkte, die dem Regelungsbereich des Straßenverkehrsgesetzes unterliegen (StVZO-pflichtige Produkte), dem Kraftfahrbundesamt (KBA) unterstellt[121] und das Produktsicherheitsrecht betreffend Betriebsmittel, die elektromagnetische Störungen verursachen können, der Bundesnetzagentur (BNetzA)[122]. Satz 3 regelt sodann den daraus folgenden Sonderfall,

---

[119] *Niedermeyer*, Übertragung von Aufgaben der Marktüberwachung im Bereich des Produktsicherheitsgesetzes auf die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS), maschinenrichtlinie aktuell, 1/2013.

[120] Abkommen zur Änderung des Staatsvertrages über die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik und über die Akkreditierungsstelle der Länder für Mess- und Prüfstellen zum Vollzug des Gefahrstoffrechts vom 10. Mai 2012.

[121] § 2 Nr. 5a KBAG (Gesetz über die Errichtung eines Kraftfahrbundesamtes) idF vom 28.8.2013, iVm. der STVZO, FZO, FzTV.

[122] §§ 13, 1 EMVG idF. vom 7.8.2013.

dass die hierfür einschlägigen Spezial-Bestimmungen hinsichtlich der Marktüberwachung nun nicht abschließend sind und das ProdSG als Auffangvorschrift[123] wieder zum Tragen kommt (z. B. hinsichtlich der Anordnung eines Rückrufs bei Kraftfahrzeugen). Hier ordnet S. 3 dann an, dass die Behörde, die für das Produkt die spezialgesetzliche Zuständigkeit besitzt (z. B. das KBA), auch die Maßnahmen durchführt, die (nur) im ProdSG als der Auffangnorm geregelt sind. Ist also das Kraftfahrbundesamt als Bundesbehörde mit Kraftfahrzeugen befasst, die Bundesnetzagentur als Bundesbehörden mit Betriebsmitteln, die elektrische Störungen verursachen können, dann nimmt die jeweilige Behörde auch alle, ggf. im ProdSG angeordneten Maßnahmen (wie etwa den Rückruf von Kraftfahrzeugen nach § 26 Abs. 2 ProdSG) wahr.

Handlungsempfehlung: Aus diesem, im ProdSG angelegten Grundprinzip folgt die Verpflichtung, alle Überlegungen, die zur Marktaufsicht im Internethandel angestellt werden auch mit den Behörden zu diskutieren und abzustimmen, die auf der Grundlage eines Bundesgesetzes mit der Durchführung des ProdSG befasst sind (z. B. BNetzA, KBA). Hier sollte in jedem Fall ein Gleichlauf stattfinden, d. h. die unterschiedlichen Bemühungen der Bundesbehörden hinsichtlich der Marktaufsicht im Internethandel eingefangen und vereinheitlicht werden. Dieser Aufgabe müsste sich eine verantwortliche Institution zentral annehmen. Für das Produktsicherheitsrecht sollte das nach gutachterlicher Einschätzung die BAuA sein, denn sie ist die Behörde, die kraft Gesetzes die Marktüberwachungsbehörden bei der Entwicklung und Durchführung von Überwachungskonzepten zur Produktsicherheit nach dem ProdSG unterstützt (§ 32 Abs. 4 ProdSG). Die Abstimmung und Diskussion darüber könnte – unter Anleitung und Koordination der BAuA – im AAMÜ oder künftig der Zentralstelle der Länder für Marktüberwachung (ZLS) stattfinden.

Neben dieser ausnahmsweise angeordneten direkten Marktüberwachungsfunktion nimmt der Bund im Bereich der technischen Produktsicherheit über seine Ministerien im Bereich der Marktüberwachung Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben wahr. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) vertreten die Bundesregierung, insbesondere bei:

- Rechtsetzungsvorhaben (europäisch/national)
- Verabschiedung von produktspezifischen delegierten EU-Rechtsakten
- Informationsweitergabe an die EU und die Mitgliedstaaten
- Unterstützung der Länder
- Wahrnehmung der Sitzungen der ADCO-Gruppen auf EU-Ebene gemeinsam mit Ländervertreter

[123] Siehe dazu § 1 Abs. 4 ProdSG: Diese Vorschrift lässt produktbezogene Spezialvorschriften zu (z. B. FTEG, EMVG, StVZO usw.) und bestimmt daneben, dass das ProdSG subsidiär gilt, sofern die Spezialvorschriften für einen bestimmten Bereich keine Regelungen treffen. Also: Zuerst das Spezialgesetz, danach ggf. das ProdSG.

6.2.3 Zoll

Nach § 24 Abs. 2 arbeiten die Marktüberwachungsbehörden (siehe Abb. 6.6) mit den für die Kontrollen der Außengrenzen zuständigen Behörden – in Deutschland mit der Bundeszollbehörde (kurz: Zoll) – zusammen.[124]

Die Bundeszollverwaltung (kurz: Zoll) ist als deutsche Zollbehörde dem Bundesfinanzministerium unterstellt und untergliedert sich hierarchisch in weitere Ebenen. Das Bundesgebiet ist dabei in fünf Bundesfinanzdirektionen aufgeteilt, die den jeweils untergeordneten Hauptzollämtern gegenüber weisungsbefugt sind und die Vorgaben der Bundesoberbehörde umsetzen. Die Hauptzollämter wiederum sind für die Durchführung des „operativen Tagesgeschäfts“ zuständig. Zur Verfolgung von mittlerer, schwerer und organisierter Zollkriminalität existiert das Zollkriminalamt mit insgesamt acht Zollfahndungsämtern. Seit dem 1.5.2004 gibt es ferner die „Internet-Recherche-Einheit des Zollkriminalamtes“ (ZIRE) in Frankfurt/Oder, die sich zum Ziel gesetzt hat, Internet-Kriminalität zu verfolgen und dabei verdächtige Warenströme (insbesondere Waffen, Drogen, Lebensmittel sowie Piraterie-Produkte) sowie die handelnde Personen im Wege von Marktbeobachtungen, Marktstromanalysen und der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden aufzuspüren und in dieser Weise die Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen.

Handlungsempfehlung: Bezogen auf den Internethandel könnte die Zusammenarbeit mit dem Zoll – hier insbesondere mit der Recherche-Einheit ZIRE – seitens der BAuA in ihrer Funktion als Knotenpunkt der Marktüberwachung intensiviert werden. Es wäre erwägenswert, die beim Zoll verfügbaren Recherchemöglichkeiten auch für den produktsicherheitsrechtlichen Bereich nutzbar zu machen, um Verstöße im Internet sowie die dort Handelnden schneller aufzuspüren. Ähnliches gilt für die „Zentralstelle für anlassabhängige Recherchen in Datennetzen des Bundeskriminalamtes“ (ZaRD) – auch hier müssten mögliche Synergien erfragt und ggf. nutzbar gemacht werden, bevor eigene Systeme erdacht und neu aufgebaut werden.

Der Zoll ist zur Zusammenarbeit mit den Marktaufsichtsbehörden verpflichtet, versteht sich jedoch in erster Linie als Dienstleistungsorganisation und ist entsprechend in seinem Handeln dem Auftraggeber gegenüber weisungsgebunden. Weder die MÜ-VO noch das ProdSG sehen eigene Befugnisse des Zolls vor, die Einfuhr bzw. einen Import aus Gründen der Produktsicherheit zu untersagen. Vielmehr erteilen die Marktüberwachungsbehörden Vollzugsaufträge an den Zoll, namentlich unsichere Produkte, die in entsprechenden Mitteilungen benannt und/oder beschrieben sind, aufzugreifen und aus dem Verkehr zu ziehen. Bleibt die Marktaufsicht untätig, könnten auch unsichere oder anderweitig nicht rechtskonform gestaltete Produkte auf den Gemeinschaftsmarkt gelangen. Schöpft der Zoll allerdings selbst Verdacht, dass ein nicht konformes Produkt zum freien Verkehr angemeldet wurde, so wird dieses Produkt bei der am Ort der Anmeldung zuständigen Marktüberwachungsbehörde mittels einer Kontrollmeldung angezeigt (§ 18 ProdSG), die dann ihrerseits über das weitere Vorgehen befindet. Der Zoll ist diesbezüglich berechtigt und verpflichtet, alle für weitere Marktüberwachungsmaßnahmen erforderlichen Informationen an die zuständige Marktüberwachungsbehörde herauszugeben; das Brief- und Postgeheimnis des Art.

[124] Diese Bestimmung folgt den Anforderungen aus Art. 27 – Art. 29 VO 765/2008/EG.

10 GG bildet dabei keine Schranke für die Informationsübermittlung.[125] Insofern haben die Zollbehörden insbesondere auch die Informationen bereitzustellen, die sie bei der Überführung eines Produktes in den zollrechtlich freien Verkehr erlangt haben (z. B. Registriernummer und Datum der Zollanmeldung, Name und Anschrift des Versenders, Name und Anschrift des Empfängers, Versendungsland, Ursprungsland, Bezeichnung und Art der Ware, Codenummer, etc.).[126]

National wurde – ursprünglich für den Bereich des GPSG – die Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Zoll und Marktüberwachung in der gemeinsamen „Handlungsanleitung für die Zusammenarbeit der Zollbehörden und der Marktüberwachungsbehörden der Länder“ näher konkretisiert, die – weil die rechtlichen Grundlagen der damals gültigen VO 339/93/ EWG v. 8.2.1993 komplett in die VO 765/2008/EG übernommen wurden – bis heute Gültigkeit besitzt. Sie ist als Dienstanweisung des Bundesministeriums der Finanzen an die Zolldienststellen herausgegeben worden und lautet wie folgt (siehe dazu auch Abb. 6.3):

Nach Art. 2 der VO 339/93/EWG setzen die Zollbehörden die Freigabe (also die Überlassung in den zollrechtlichen freien Verkehr) für ein Erzeugnis aus, wenn

- der erhebliche Verdacht hinsichtlich des Vorhandenseins einer ernsten und unmittelbaren Gefahr für die Gesundheit oder Sicherheit besteht oder
- wenn ein notwendiges Dokument oder eine Kennzeichnung fehlt, die nach Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet der Produktsicherheit vorgesehen ist.
- In diesen Fällen informieren die Zollbehörden unverzüglich die für die Marktüberwachung zuständigen nationalen Behörden.

Hinsichtlich der Form der Zusammenarbeit sowie den Zuständigkeiten wurden folgende Absprachen getroffen:

1. Die Zollbehörden informieren die Marktaufsichtsbehörden grundsätzlich schriftlich mit Formblatt über die Aussetzung der Freigabe und stellen den Marktaufsichtsbehörden alle für die Prüfung der Einfuhrfähigkeit erforderlichen Angaben und Warenmuster zur Verfügung und teilen dies dem betroffenen Wirtschaftsakteur unter Angabe der nach Art. 6 VO 339/93/EWG angeordneten Maßnahmen mit.
2. Nach § 3 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz ist diejenige Marktaufsichtsbehörde zuständig, in deren Bezirk der Ort der Einfuhr liegt (Anlass für das Amtshandeln). Falls die Marktaufsichtsbehörden innerhalb von drei Arbeitstagen nach der Aussetzung der Freigabe der Zollbehörde keine Mitteilung über ggf. zu treffende Interventions- oder Sicherungsmaßnahmen gegeben haben, ist das Erzeugnis freizugeben. Bezüglich der genannten Drei-Tage-Frist heißt dies, dass die zurückgehaltenen Waren nur dann nach drei Arbeitstagen freigegeben werden, wenn binnen dieser Fristkeine Antwort (s. o.) der zuständigen Marktaufsichtsbehörde vorliegt. Liegt jedoch eine Antwort vor, wobei die

[125] *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 109.

[126] Siehe dazu: Anh. 37 der VO 2454/93/EWG der Kommission v. 2.7.1993 mit Durchführungsvorschriften zu der VO 2913/92/EWG des Rates zur Festlegung des Zollkodexes der Gemeinschaften, ABl. L 253 v. 11.10.1993, S. 1 – 766).

Erklärung, den Fall zu übernehmen ausreicht, bleibt die Überlassung bis zu einer endgültigen Entscheidung der Marktaufsichtsbehörde ausgesetzt. Die Aussetzung der Freigabe gilt solange, wie dies für eine angemessene Sicherheitsbeurteilung durch die Marktaufsichtsbehörde erforderlich ist

3. Die Marktaufsichtsbehörde prüft, ob das Produkt den Anforderungen des ProdSG genügt. Dabei hat sie in dieser Phase des Verfahrens alle Handlungsmöglichkeiten, die ihr das Gemeinschaftsrecht (Richtlinien) bzw. das nationale Recht (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz) zur Verfügung stellt.

4. Ist die Marktaufsichtsbehörde der Auffassung, dass das Erzeugnis keine ernste und unmittelbare Gefahr darstellt und/oder dass es den geltenden Vorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit entspricht, so teilt sie dies der Zollbehörde grundsätzlich schriftlich mit dem übersandten Formblatt mit. Die Zollbehörde übernimmt dann die weitere zollrechtliche Abfertigung (Freigabe) der Ware.

5. Stellt die Marktaufsichtsbehörde dagegen fest, dass das betreffende Erzeugnis nicht den geltenden Vorschriften im Bereich der Produktsicherheit entspricht (z. B. unsicheres Produkt, gefährliches Erzeugnis, fehlende Kennzeichnung), so trifft sie die gebotenen Maßnahmen entsprechend den geltenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts. Die Marktaufsichtsbehörde übersendet der Zollstelle eine Kopie ihrer Entscheidung.

6. Die Zollstellen bringen auf Ersuchen der Marktaufsichtsbehörden auf den Begleitpapieren die in Art. 6 der VO vorgesehenen Vermerke an und unterstützen im Rahmen ihrer zollrechtlichen Tätigkeit die Marktaufsichtsbehörden bei der Durchsetzung ihrer angeordneten Maßnahmen (z. B. Vernichtung). Sofern lediglich das Inverkehrbringen untersagt wurde, hat der Beteiligte die Möglichkeit, die eingeführten Waren wiederauszuführen oder in ein anderes Zollverfahren (z. B. Versandverfahren, Zolllagerverfahren) zu überführen. In diesem Fall informiert die Zollstelle die Marktaufsichtsbehörde über die Entscheidung des Einführers. Legt der Importeur glaubhaft dar, dass nicht richtlinienkonforme Produkte erst nach einer Änderung und Erfüllung der Anforderung der entsprechenden Richtlinien in den Verkehr gebracht werden sollen, informiert die Marktaufsichtsbehörde die für den Sitz des Importeurs zu ständige Marktaufsichtsbehörde. Diese überwacht die richtlinienkonforme Änderung der Produkte.

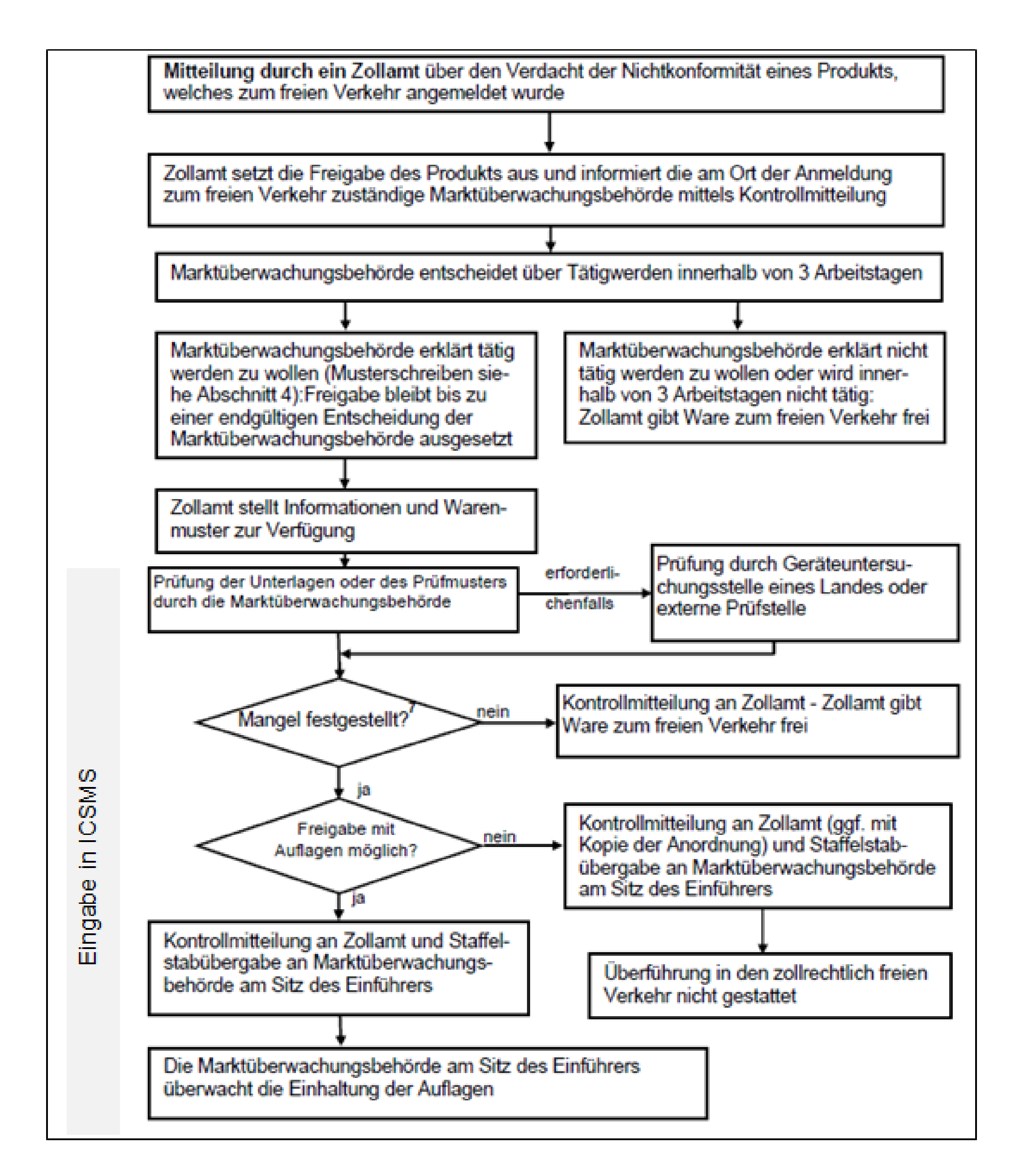


Abb. 6.3 Verfahrensweise bei Meldungen durch den Zoll[127]

Dabei erstreckt sich das Aktivitätsfeld des Zolls sowohl auf die Kontrolle von aus dem Ausland eingeführter Ware an entsprechenden Verkehrsknotenpunkten (z. B. an Flughäfen, Bahnhöfen oder auf dem Straßenweg) als auch im Landesinneren (z. B. auf Messen etc.).

Gerade im Rahmen des Internethandels kommt dem Zoll und der Zusammenarbeit des Zolls mit den Marktüberwachungsbehörden eine bedeutende Rolle zu, da die

[127] Die Abbildung fußt noch auf der VO 339/93/ EWG v. 8.2.1993, deren Inhalte jedoch komplett in die VO 765/2008/EG einflossen sind; s.a. *LASI*, Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland, 2008, S. 13.

Waren, die per Mausklick bestellt werden, zumeist über den postalischen Versand oder per Fracht aus einem Drittstaat in den EWR einreisen.[128]

Handlungsempfehlung: Erstrebenswert wäre ein EU-weites-Zollinformationssystem, das mit ICSMS und/oder RAPEX verbunden ist (s. o.), damit Zoll und Marktüberwachungsbehörden gemeinsam und möglichst einheitlich verdächtige Produkte auf den Verkaufsplattformen aufspüren und deren Weg in den EWR = Inverkehrbringen (z. B. am Importhafen, an den Außengrenzen) bzw. das Bereitstellen im Markt (z. B. beim Importeur) verhindern.

Ferner ist das in Vollzug setzen des Zolls problematisch, wenn bspw. aus Deutschland heraus italienische oder britische Zollbehörden angewiesen werden sollen, ermittelnd (z. B. hinsichtlich eines Lieferwegs sowie der Beteiligten) zu agieren (siehe auch Abschnitt 7, Szenario 1). Zwar wird die Zusammenarbeit zwischen der Marktüberwachung und dem Zoll in den „Leitlinien für Einfuhrkontrollen“ konkretisiert, allerdings wird darin davon ausgegangen, dass die Produkte sowie die Lieferwege bekannt sind. Dies ist in Praxi aber nicht immer der Fall. Insofern müsste in den Leitlinien eine Regelung zu finden sein, ob und in welcher Weise die Marktüberwachung die Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten ermittelnd einsetzen darf.

6.2.4 Die Rolle der BAuA

Die BAuA fungiert im System der Marktüberwachung in Deutschland als nationaler Kommunikations- und Informationsknotenpunkt („nationaler Meldeknoten“) zu den Marktüberwachungsbehörden der Länder einerseits und der Europäischen Union andererseits und ist damit für die Marktüberwachung von technischen Produkten die wohl wichtigste Bundesoberbehörde.[129] Sie ist nationale RAPEX-Meldestelle (siehe Abschnitt 6.3.1.1.2) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales unterstellt.

Im Rahmen der Marktüberwachung und in Umsetzung der VO 765/2008/EG hat der Gesetzgeber der BAuA besondere Aufgaben zugewiesen: Zum einen müssen die Marktüberwachungsbehörden der Länder und die BAuA eng zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterstützen sowie einander über produktsicherheitsrechtliche Maßnahmen informieren (§ 29 Abs. 1 ProdSG). In Abstimmung mit den zuständigen Behörden und in bestimmten Einzelfällen kann die BAuA sogar selbst, d. h. in eigener Zuständigkeit Risikobewertungen an Produkten durchführen und entsprechende Empfehlungen an die Marktüberwachungsbehörden der Länder abgeben (§ 32 Abs. 2 und Abs. 3 ProdSG).[130] Zum anderen werden die Marktüberwachungsbehörden bei der Entwicklung und Durchführung ihrer Marktüberwachungskonzepte durch die

---

[128] Siehe dazu auch *EU-Kommission*, Leitlinien für Einfuhrkontrollen im Hinblick auf die Sicherheit und die Übereinstimmung von Produkten mit den Anforderungen – Allgemeiner und Besonderer Teil.

[129] Andere Bundesoberbehörden haben unterstützende sowie wissenschaftlich-beratende Funktion sofern Produktgruppen betroffen sind, die ihren Zuständigkeits- und oder Tätigkeitsbereich tangieren.

[130] *Lach/Polly,* Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 45; *BMAS,* Eckpunkte für eine gemeinsame Strategie des Bundes und der Länder zur Stärkung der Marktüberwachung, S. 4.

BAuA unterstützt, insbesondere durch wissenschaftliche Auswertungen der an Produkten festgestellten Mängel (§ 32 Abs. 4 ProdSG).[131]

Darüber hinaus steht die BAuA in ständigem Austausch mit der zuständigen Kontaktstelle der Europäischen Kommission (Abb. 6.4): Im Rahmen dieser Zusammenarbeit melden die Marktüberwachungsbehörden der BAuA eingehende Notifizierungen und Aufgriffe (§ 6 Abs. 4 S. 2 ProdSG) sowie Anordnungen von produktsicherheitsrechtlichen Maßnahmen, insbesondere Aufgriffe unsicherer Produkte, Rückrufe und Rücknahmen (§ 29 Abs. 2 S. 1, § 30 Abs. 1 und Abs. 2 ProdSG). Nach einer Überprüfung auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit leitet die BAuA diese nationalen Meldungen an die Europäische Kommission und die anderen Mitgliedstaaten weiter (§ 29 Abs. 3 und § 30 Abs. 4 ProdSG). Auf der anderen Seite gehen entsprechende Informationen der anderen Mitgliedstaaten sowie der Europäische Kommission bei der BAuA ein, die sie ihrerseits an die Marktüberwachungsbehörden der Länder oder andere zuständige Ressorts weiterleitet (§ 29 Abs. 4 ProdSG).[132]

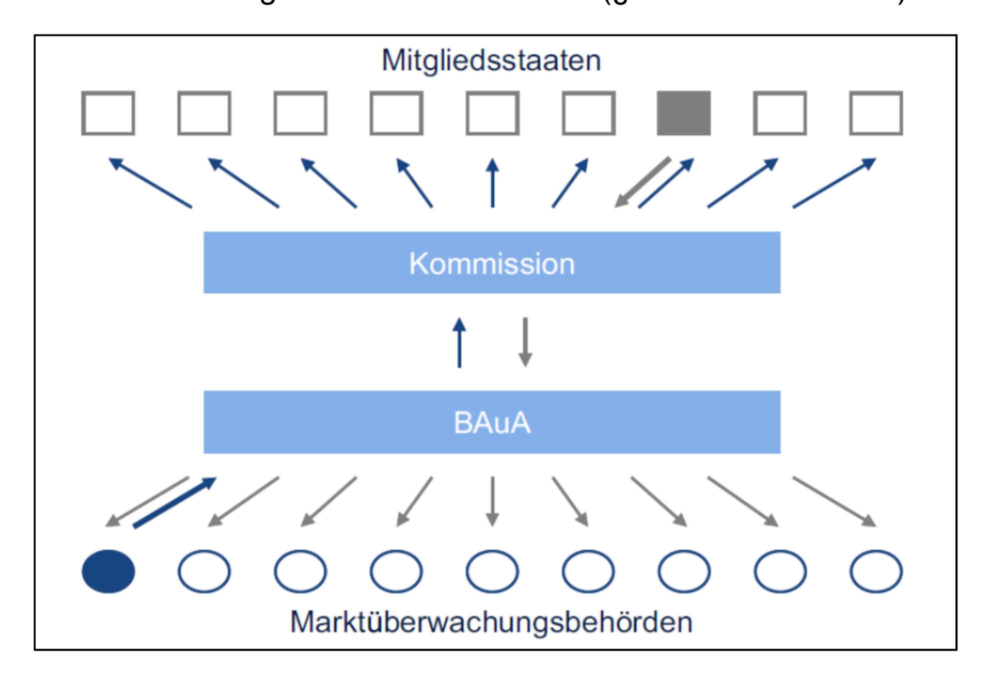


Abb. 6.4 Zusammenspiel der BAuA mit der Europäischen Kommission[133]

Die BAuA hat die Aufgaben, die sie im Rahmen der Marktüberwachung erbringt, wie folgt auf ihrer Homepage zusammengefasst.[134]

- In Abstimmung mit zuständigen Behörden werden Risikobewertungen von Produkten, von denen eine unmittelbare Gefahr ausgeht oder ein erhebliches

---

[131] *BMAS*, Eckpunkte für eine gemeinsame Strategie des Bundes und der Länder zur Stärkung der Marktüberwachung, S. 4.

[132] *Lach/Polly*, Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 45; s.a. *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 116, die dort ebenfalls eine übersichtliche Graphik für die Meldewege und Zuständigkeiten im Aufgabenbereich der BAuA vorhalten.

[133] *Lach/Polly,* Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 46.

[134] http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Marktueberwachung/Aufgaben-Bund.html

Risiko für Sicherheit und Gesundheit besteht, durchgeführt. Ggf. werden diese Risikobewertungen auch aus eigener Zuständigkeit heraus initiiert.

- Unterstützung des Überwachungskonzepts der zuständigen Behörden durch wissenschaftliche Aufarbeitung von Produktmängeln und entsprechende Information der Behörden bzgl. der Ergebnisse.
- Eigenständige Auswertung von Meldungen über gefährliche Produkte sowie Veröffentlichung entsprechender Statistiken.
- Geschäftsführung des Ausschusses für Produktsicherheit im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Aktivitäten in weiteren Feldern, die indirekt der Produktsicherheit dienen, z. B. Normung.

6.2.5 Verbraucherzentralen

Verbraucherzentralen sind unabhängige, überwiegend öffentlich finanzierte, gemeinnützige Organisationen. Es gibt insgesamt 16 Verbraucherzentralen in Deutschland, die jeweils ein Bundesland als Einsatzgebiet übernehmen. Übergeordnet koordiniert und organisiert der Dachverband „Verbraucherzentrale Bundesverband e.V." (vzbv), die Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Verbraucherzentralen. Diese begrenzt sich im Themenfeld „Produktsicherheit“ auf Informations- sowie Beratungstätigkeiten der Verbraucher bei möglichen Vorfällen im Zusammenhang mit unsicheren Produkten.[135]

Verbraucherzentralen nehmen im Rahmen der Marktüberwachung dennoch eine wichtige – wenngleich keine im ProdSG institutionalisierte – Funktion wahr. Sie sind zumeist die erste Anlaufstelle des Verbrauchers, wenn er mit unsicheren Produkten (auch aus dem Internethandel) in Kontakt gerät und einen Schaden oder eine sonstige Beeinträchtigung erlitten hat bzw. befürchtet. Der Verbraucher wendet sich in einer solchen Situation an die räumlich nächste Verbraucherzentrale. Es kommt also – anders als bei den Marktaufsichtsbehörden – nicht zu einer gezielten Suche nach unsicheren Produkten durch beispielsweise Überwachung von Betrieben, sondern die Verbraucherzentralen werden regelmäßig über die betroffenen Verbraucher selbst über die „Problem-Produkte“ in Kenntnis gesetzt. Dies wurde auch im Rahmen einer telefonischen Umfrage bestätigt, die im Rahmen der Studie erfolgte. Die Mitarbeiter der Verbraucherzentralen in Deutschland erklärten, dass sie in der Regel durch konkrete Hinweise seitens der Verbraucher über unsichere Produkte im Internet erfahren. Eher selten werden sie über die Stiftung Warentest informiert, obschon hier eine entsprechende Anzeige-Kooperation besteht. Sofern unsichere Produkte seitens der Verbraucher gemeldet werden, gibt es allerdings – laut Aussage der Verbraucherzentralen – keine direkte Weitergabe dieser Informationen an die zuständigen Marktüberwachungsbehörden, sondern die Verbraucher werden ggf. angewiesen, ihrerseits die zuständigen Marktaufsichtsbehörden aufzusuchen. Inwieweit die Verbraucher dann von diesem Informationsrecht Gebrauch machen, entzieht sich der Kenntnis der Verbraucherzentralen.

---

[135] Vgl. www.verbraucherzentrale.de/wir.php

Handlungsempfehlung: Auf den Seiten des vzbv wird zwar unter der Rubrik „Produktsicherheit" auf das System „RAPEX" verwiesen[136] und dabei verdeutlicht, dass dieses System wichtige Informationen für die Verbraucherschutzverbände zu unsicheren Produkten vorhält. Allerdings besteht umgekehrt offensichtlich keine Anweisung seitens des Verbands an die Verbraucherzentralen vor Ort, ihre Informationen, die sie zu unsicheren Produkten von den Verbrauchern erhalten, an die Marktüberwachungsbehörden weiterzuleiten oder in das Informationssystem RAPEX oder ICSMS einzustellen. Vielmehr wird seitens der Verbraucherzentralen eine entsprechende Melde-Initiative – so das Befragungsergebnis – jeweils in die Dispositionsbefugnis der betroffenen Verbraucher entlassen. Letzteres sollte jedoch, insbesondere in Anbetracht der Unentschlossenheit von Verbrauchern und der ohnehin bestehenden Schwierigkeiten, überhaupt zu unsicheren Produkten im Internethandel Informationen zu erhalten, dringend geändert werden. Es sollte eine Verpflichtung seitens der Verbraucherzentralen und anderer relevanter Institutionen/Verbände (z. B. Stiftung Warentest, Wirtschaftsverbänden, Handels- und Handwerkskammern u. a.) geben, bei jeglicher Kenntniserlangung von unsicheren, gefährlichen Produkten (auch aus dem Internethandel) die Marktaufsichtsbehörden einzuschalten bzw. die Information in die produktsicherheitsrechtliche Schnellwarnsysteme RAPEX, ICSMS oder in das BAuA-Produktsicherheitsportal einzupflegen; zunächst ggf. in einer eigenständigen Rubrik, die seitens der Marktüberwachungsbehörden oder der BAuA als RAPEX-Kontaktstelle vor einer Freigabe sicher nochmals evaluiert werden müsste. Dieses Vorgehen würde sicherstellen, dass keine relevanten Informationen zu unsicheren Produkten im Internet auf nationaler Ebene verloren gehen, zumal auch das ICSMS-Portal (Abschnitt 6.2.1.1.3) diese Option noch nicht beinhaltet (wenngleich sie dort scheinbar schon angedacht ist). Die Handlungsempfehlung lautet daher dahingehend, die Notifizierungspflicht auch auf Institutionen/Verbände auszuweiten, die im Rahmen ihrer Tätigkeit von unsicheren Produkten Kenntnis erlangen. Eine solche Regelung würde auch mit der VO 765/2008 /EG in Einklang stehen, die in ihren Erwägungsgründen Tz. 28, die nationalen Verbraucherschutzverbände ausdrücklich zur Zusammenarbeit und Informationsaustausch auffordert.

6.3 Maßnahmen der Marktüberwachung – was?

Klassischerweise wird die „praktische Marktüberwachung" entsprechend der Ausgangs- bzw. Veranlassungssituation in die sog. „Aktive Marktüberwachung" und „Reaktive Marktüberwachung" unterschieden (siehe Abb. 6.5). Bei der „aktiven Marktüberwachung" verschafft sich die Überwachungsbehörde eigene Erkenntnisse z. B. durch Messebegehungen und Marktüberwachungsaktionen auf deren Grundlage sie anschließend handelt. Bei der „reaktiven Marktüberwachung" wird sie hingegen aufgrund von Informationen, die von außen an sie herangetragen werden, tätig, z. B. aufgrund von RAPEX-Meldungen, Meldungen anderer Staaten, Marktüberwachungsbehörden, Zoll oder Wirtschaftsakteuren. Daneben steht – ohne, dass diese Maßnahme „veranlasst" wird – die allgemeine Aufklärung.

---

[136] http://www.vzbv.de/5428.htm

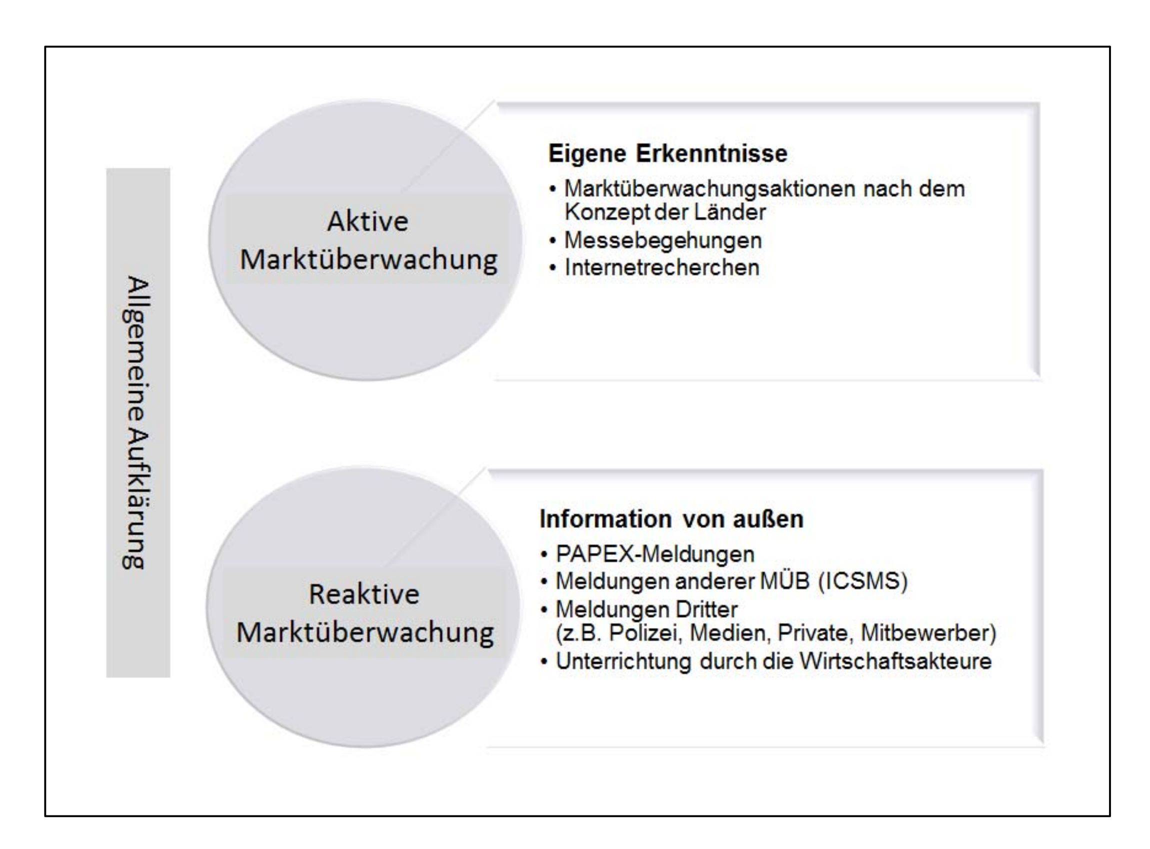


Abb. 6.5 Klassische Aufteilung im System der Marktüberwachung

Für die vorliegende Studie soll jedoch in einer anderer Weise differenziert werden: Marktüberwachungsbehörden können sowohl präventive (d. h. vorgelagerte), als auch repressive (d. h. nachgelagerte) Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der produktsicherheitsrechtlichen Vorschriften ex ante (präventive Maßnahmen) oder ex post (repressive Maßnahmen) zu gewährleisten. Diese Einteilung – die eher einem Zeitstrahl folgt – steht nachfolgend im Vordergrund.

Hinsichtlich der Marktüberwachungsmaßnahmen sei an dieser Stelle nochmals erwähnt, dass sich diese nicht per se gegen den Hersteller richten müssen, sondern gegen die jeweils betroffenen Wirtschaftsakteure gerichtet sind (§ 27 Abs. 1 ProdSG). Das können – wie dargestellt (siehe dazu Abschnitt 6.1.4) – neben dem Hersteller eben auch der Quasi-Hersteller, der Bevollmächtigte, Importeur oder Aussteller von Produkten sein. Selbst Dritte können bei einer ernsten Gefahr ultima ratio in Anspruch genommen werden, wenn ein gegenwärtiges Risiko nicht auf andere Weise abgewehrt werden kann (§ 27 Abs. 1 S. 2 ProdSG).

6.3.1 Präventive Maßnahmen

Unter die präventiven Maßnahmen der Marktüberwachung werden hier diejenigen Maßnahmen subsumiert, die zunächst dazu dienen, unsichere Produkte und die verantwortlichen Wirtschaftsakteure zu identifizieren mit dem Ziel, die Bereitstellung oder (weitere) Verbreitung der Produkte auf dem Markt zu verhindern.

Neben den internetbasierten Informationssystemen, die in erster Linie über gefährliche Produkte, die den Markt bereits erreicht haben, in Kenntnis setzen und auf diese Weise auch zur Identifikation derselben für die Wirtschaftsakteure und Marktaufsichtsbehörden beitragen (siehe dazu Abschnitt 6.3.1.1), sind dies insbesondere das

Auskunftsersuchen (siehe dazu Abschnitt 6.3.1.2) sowie die stichprobenweise Überprüfung von Produkten oder Produktionsstätten (siehe dazu Abschnitt 6.3.1.3).

6.3.1.1 Internetbasierte Informationssysteme

Kern der präventiven Marktüberwachungsmaßnahmen sind die internetbasierten Informationssysteme, die als wichtige Informationsquellen für die nationale als auch europäische Marktüberwachung dienen und für ein einheitliches Vorgehen im föderalen bzw. nationalen Vollzug sorgen.

6.3.1.1.1 Rechtlicher Hintergrund der MÜ-Portale

Ausgangspunkt für die im Folgenden dargestellten Internetportale (RAPEX, ICSMS und auch des Produktsicherheitsportal der BAuA) ist die Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit (RaPS). Sie findet ihren Ursprung in der Konzeption des „New Approach“ zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften und Produkten sowie dem Abbau von Handelshemmnissen auf dem europäischen Binnenmarkt aus dem Jahr 1985. Mit der Richtlinie wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen der internetbasierten Informationssysteme erstmals beschrieben und ihre Informationsfunktion im Interesse einer einheitlichen Marktüberwachung in Europa herausgestellt – sie stellt sozusagen das Fundament dieser Systeme dar.

Mit dem „New Legislative Framework“[137] wurden 2008 zwar neue Rahmenbedingungen für das Produktsicherheitsrecht gesetzt (siehe Abschnitt 5.1), allerdings änderte sich hierdurch an der Grundkonzeption der internetbasierten Informationssysteme – insbesondere RAPEX und ICSMS – nichts, sie wurde beibehalten. Neuerungen ergaben sich lediglich durch die seitdem stark konkretisierten Leitlinien bzgl. der Risikobewertung in Rahmen der RAPEX-Meldungen.[138]

Die entsprechenden Umsetzungs- sowie Durchführungsvorschriften zu diesen europäischen Regelungen in Deutschland befinden sich im ProdSG (§§ 29 – 31 ProdSG).

6.3.1.1.2 RAPEX

RAPEX (Rapid Exchange of Information System) ist ein von der Kommission verwaltetes Schnellwarnsystem der Europäischen Union für Produkte außerhalb des lebensmittel-[139] und arzneimittelrechtlichen Bereichs (sog. Non-Food-Produkte). Es ist ein System, mit dem die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission bei dringendem Handlungsbedarf schnell und effizient Informationen über gefährliche Produkte – neue, gebrauchte oder instandgesetzte Stoffe und Erzeugnisse, die auf dem europäischen Markt vertrieben werden und eine ernste und unmittelbare Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit von Verbrauchern darstellen – untereinander austauschen

---

[137] Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates.

[138] *Klindt/Wende*, Behördliche Risikobewertung nach den RAPEX-Leitlinien, in: NVwZ 2011, S. 602 (605).

[139] Das EU Schnellwarnsystem für den Lebens- und Futtermittelbereich ist RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed).

können. Es dient der Bewältigung von Situationen mit dringendem Handlungsbedarf. Ziel ist es, die Öffentlichkeit (Verbraucher und Wirtschaftsakteure) über diese schwerwiegenden Produktrisiken und der eingeleiteten Maßnahmen möglichst schnell in Kenntnis zu setzen.

Entwicklung

Seit Einführung des Systems im Jahr 2003 hat sich die Anzahl der Meldungen deutlich erhöht. Bis auf wenige Ausnahmen lag der jährliche Anstieg im zweistelligen Prozentbereich. Zwischen 2004 (468 Meldungen) und 2010 (2 244 Meldungen) wurde zum Beispiel ein Zuwachs um mehr als das Vierfache verzeichnet. Zwar sank die Gesamtzahl der Meldungen 2011 (um 20 % auf 1 803), in 2012 ist die Gesamtzahl dagegen wieder gestiegen (siehe Abb. 6.6).

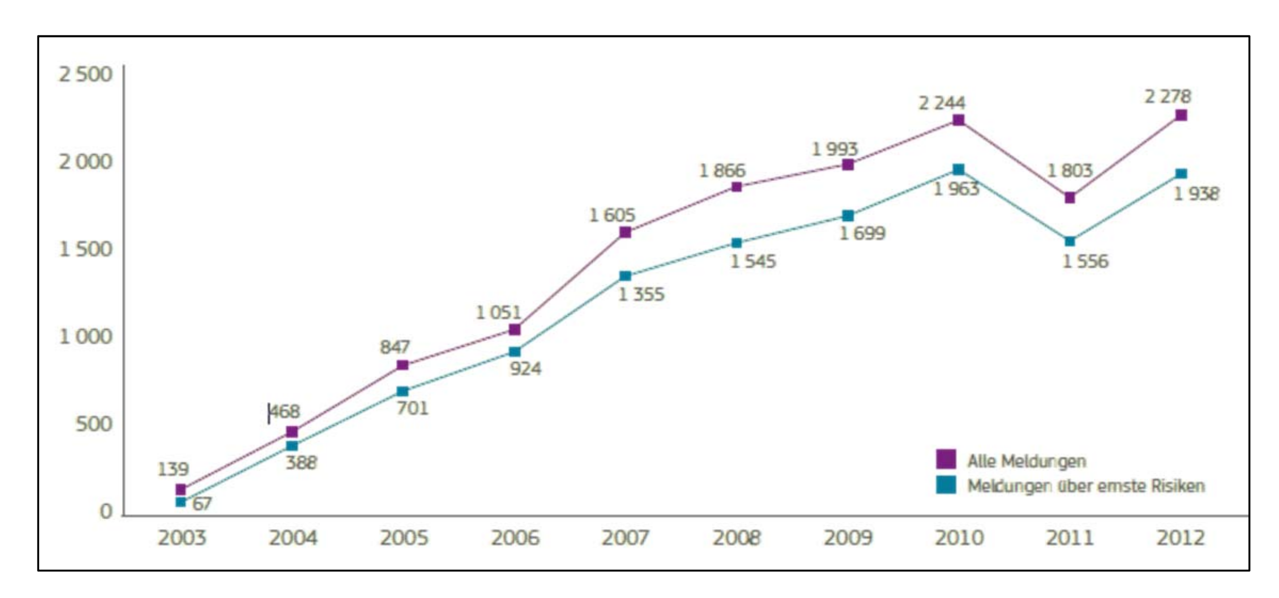


Abb. 6.6 RAPEX-Meldungen 2003 - 2013[140]

Dabei nahm die Anzahl der Meldungen über Produkte, die ein ernstes Risiko darstellen (nach Artikel 12 der RaPS und Artikel 22 der VO Nr. 765/2008) im Vergleich zu 2011 um 24 % zu (1 938 gegenüber 1 556 Meldungen). Die Zahl der rein informativen Meldungen stieg im Vergleich zu 2011 um 25 % (236 Meldungen gegenüber 189). Eine Trendwende dieser Entwicklung ist zunächst einmal nicht in Sicht.

34% der RAPEX-Warnungen betreffen den Produktbereich „Bekleidung, Textilien und Modeartikel“ – ProdSG-relevant sind die hohen Meldequoten zu Spielzeug (19 %) und Elektrogeräte (11 %). Fast 60 % dieser Produkte stammen aus China.

Funktionen/Funktionsweise

Ziele und die Funktionsweise von RAPEX sind bereits in Art. 10 Abs. 2, Art. 12 und dem Anhang II der RL 2001/95/EG (RaPS) vorgegeben und werden nunmehr durch Leitlinien im Rahmen des „New Legislative Framework“[141] ausführlich konkretisiert.

[140] *Europäische Kommission*, RAPEX-Report 2012, S. 15; dazu auch: *Polly*, 10 Jahre RAPEX - Entwicklungen, Trends sowie Handlungsempfehlungen für Unternehmen, in: InTeR 2013, S. 216 ff.

Danach dient RAPEX u. a. dazu:

- die Mitgliedstaaten und die Kommission über Maßnahmen zu informieren, die in Bezug auf Produkte ergriffen worden sind, welche ein ernstes Gesundheits- und Sicherheitsrisiko für Verbraucher darstellen (Art. 12 RL 2001/95/EG, Art. 22 VO 765/2008/EG, § 30 ProdSG).
- Mitgliedstaaten und Kommission über die abschließenden Feststellungen im Zusammenhang mit den Maßnahmen nationaler Behörden zu unterrichten, die als Reaktion auf im Rahmen von RAPEX ausgetauschte Informationen ergriffen wurden (Art. 12 Abs. 2 RL 2001/95/EG, Art. 22 Abs. 4 VO 765/2008/EG).
- Informationen zu Produkten mit geringeren Risiko-Graden – z. B. einem mittleren Risiko – auszutauschen und zu veröffentlichen (Art. 11 RL 2001/95/EG, Art. 22 VO 765/2008/EG, § 30 ProdSG).

Dazu bedient sich das RAPEX-System folgender Bausteine:

- Rechtlicher Rahmen, der regelt, wie das Sytem funktioniert (RaPS und die RAPEX-Leitlinien)
- Online-Anwendung („RAPEX-Anwendung“)
- Netz der RAPEX-Kontaktstellen (Kontaktstellen in den einzelnen Mitgliedstaaten die für RAPEX zuständig sind)
- Nationale RAPEX-Netze zwischen den Marktüberwachungsbehörden in den Mitgliedstaaten
- RAPEX-Team der Kommission
- RAPEX-Webseite mit wöchentlichen Zusammenfassungen von RAPEX-Meldungen
- RAPEX-Veröffentlichungen, z. B. Statistiken, Jahresberichte und Werbematerial.

Nationale Marktaufsichtsbehörden bzw. deren Kontaktstellen (BAuA) sind verpflichtet, über das System RAPEX Informationen zu Produkten, von denen eine Gefahr für die Gesundheit von Verbrauchern ausgehen kann, an die Europäische Kommission (GD Gesundheit und Verbraucherschutz / DG Sanco) weiterzuleiten. Eine Meldepflicht besteht, sofern ein ernstes Gesundheits- und Sicherheitsrisiko für den Verbraucher besteht, das grenzüberschreitende Auswirkung haben kann[142]. In der Anlage 5 der PAPEX-Leitlinien wird die Methode beschrieben, die die Marktüberwachungsbehörden anwenden sollen, um das Produktrisiko zu bewerten, und um zu

---

[141] Entscheidung der Kommission vom 16. Dezember 2009 zur Festlegung von Leitlinien für die Verwaltung des gemeinschaftlichen Systems zum raschen Informationsaustausch „RAPEX“ gemäß Artikel 12 und des Meldeverfahrens gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit (Beschlüsse der Kommission 2010/15/EU) – RAPEX-Leitlinien.

[142] Im Rahmen des Internethandels soll das Kriterium der grenzüberschreitenden Auswirkungen weit ausgelegt werden (2.4.1 der RAPEX-Leitlinien) – eine RAPEX-Meldung ist zu übermitteln: (a) wenn nicht auszuschließen ist, dass ein Produkt in mehr als einen Mitgliedstaat verkauft worden ist, (b) wenn nicht auszuschließen ist, dass ein gefährliches Produkt über das Internet an Verbraucher verkauft worden ist, oder (c) wenn das Produkt aus einem Drittstaat stammt und vermutlich über verschiedene Vertriebswege in die EU importiert wurde.

entscheiden, welche Maßnahmen eingeleitet werden muss und ob eine RAPEX-Meldung erforderlich ist.

Liegt ein Fall eines ernsten Risikos vor und ordnet die Marktüberwachungsbehörde eine Maßnahme nach § 26 Abs. 2 ProdSG an (z. B. Rückruf, Rücknahme oder Untersagung) bzw. beabsichtigt sie eine solche Maßnahme, so unterrichtet sie unverzüglich die nationale RAPEX-Meldestelle, d. h. die BAuA. Dabei hat die Marktüberwachungsbehörde der BAuA anzugeben, ob der Anlass für die eingeleitete Maßnahme innerhalb oder außerhalb Deutschlands liegt und ob die getroffene Maßnahme Auswirkungen hat, die ggf. über die Grenzen Deutschlands hinausreichen. Ferner müssen der Meldung alle verfügbaren Informationen beigefügt werden, die Aufschluss über das Produkt, die ausgehenden Gefahren sowie die Vertriebswege geben:

- Angaben zur Identifizierung des Produkts,
- Angaben zur Herkunft des Produkts,
- Angaben zu den auf das gemeldete Produkt anwendbaren Sicherheitsanforderungen,
- Beschreibung des vom Produkt ausgehenden Risikos,
- Angaben zu den Vertriebswegen,
- Angaben zu den ergriffenen Maßnahmen, ggf. auch der freiwilligen Maßnahmen seitens des Wirtschaftsakteurs,
- Angaben, ob die Meldung oder Teile davon vertraulich sind.

Nach § 30 ProdSG überprüft die BAuA die eingegangenen Meldungen auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit und unterrichtet die EU-Kommission und die anderen Mitgliedstaaten. Die angesprochenen Mitgliedstaaten werden sodann prüfen, ob das Produkt auf dem eigenen Hoheitsgebiet bereitgestellt wird und ob bzw. welche Maßnahmen auf nationaler Ebene getroffen werden müssen (unter Berücksichtigung der durch den meldenden Staat getroffenen Maßnahmen). Umgekehrt unterrichtet die BAuA die nationalen Marktüberwachungsbehörden sowie die zuständigen Bundesressorts über Meldungen, die ihr via RAPEX von der Kommission oder aus anderen Mitgliedstaaten zugehen.

Die nationalen Behörden sind angehalten regelmäßig Marktprüfungen durchzuführen, den Wirtschaftsverbänden regelmäßig Übersichten über die aktuellen Meldungen bereitzustellen und über Webseiten der Behörden auf Produkte hinzuweisen, die über RAPEX gemeldet worden sind.

Adressatenkreis

Das RAPEX-System richtet sich in erster Linie an alle mitgliedstaatlichen Behörden, die mit der Marktüberwachung von Produkten außerhalb des lebensmittelrechtlichen Bereichs befasst sind, der BAuA als nationale RAPEX-Meldestelle sowie an die Europäische Kommission (GD Gesundheit und Verbraucherschutz). Daneben ist es auch der Öffentlichkeit und damit den Verbrauchern möglich, die wöchentlichen Berichte über aktuelle RAPEX-Meldungen einzusehen.

6.3.1.1.3 ICSMS

ICSMS (Internet-supported **i**nformation and **c**ommunication **s**ystem for the pan-European **m**arket **s**urveillance) ist ein internetgestütztes Informations- und Kommunikationssystem in erster Linie für die Marktüberwachungsbehörden, das derzeit von allen Ländern in Deutschland und von 11 weiteren Mitgliedstaaten der EU sowie der Schweiz genutzt wird.[143] Als umfangsreichste Marktüberwachungs-Datenbank Europas stellt sie – schon unterhalb der RAPEX-Schwelle – detaillierte Informationen zu den von der Marktaufsicht überprüften Produkten bereit (Art. 10 RL 2001/95/EG, Art. 23 VO 765/2008/EG) und soll dazu beitragen, Doppel- und Mehrfachuntersuchungen in den föderalen Strukturen zu vermeiden.[144]

Das System, welches vom Umweltministerium Baden-Württemberg (Stuttgart) konzeptioniert wurde (Application Service Provider), wird von der Europäischen Kommission (GD Unternehmen und Industrie / DG Enterprise) betreut; als Ansprechpartner in Deutschland fungiert aber auch weiter die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW).[145]

Funktionen/Funktionsweise

In die ICSMS-Datenbank werden dezentral Produktinformationen zu überprüften Produkten von den Marktaufsichtsbehörden eingegeben, die anschließend über die Internetplattform „www.icsms.de“ europaweit abgerufen werden können. Dabei werden Prüfberichte und Prüfergebnisse veröffentlicht sowie der Bearbeitungsstand der von der Marktaufsicht beanstandeten Produkte. Im Unterschied zu RAPEX befinden sich in diesem System auch Produkte, von denen noch ernste Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher ausgemacht wurde, die keinem Meldezwang unterliegen.

Die Plattform besteht aus einem geschlossenen und einem öffentlichen Bereich. Ersterer ist den Marktüberwachungsbehörden, dem Zoll und der EU-Kommission vorbehalten, hier finden sich beispielsweise Produktinformationen, Prüfergebnisse und Protokolle über behördliche Maßnahmen. Der öffentliche Teil hingegen dient den Herstellern, Händlern und Verbrauchern. Er bietet u. a. offizielle Informationen zu gefährlichen Produkten (Herkunft, Adressen etc.), freiwillige Rückrufe von Unternehmen oder auch Hinweise auf Produktfälschungen. Nutzer können zudem nach der in ihrer Region für die Produktsicherheit zuständigen Länderbehörde suchen. Bürgerinnen und Bürger können außerdem Meldungen über unsichere Produkte über das ICSMS an die Marktüberwachungsbehörden weitergeben.

Die in der ICSMS-Datenbank verfügbaren Produktinformationen setzten sich u. a. wie folgt zusammen:

- Allgemeine Informationen (z. B. die meldende Behörde),

---

[143] *KAN,* Konzept Marktüberwachung zum EnVKG, 2013, S. 19 FN 2.

[144] *Finkeldei*, ICSMS – ein Netzwerk für Europa, KAN-Brief 1/06; *Kapoor/Klindt*, „New Legislative Framework” im EU-Produktsicherheitsrecht – Neue Marktüberwachung in Europa?, in: EuZW 2008, S. 649 (651).

[145] http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/34529/

- Angaben zum Produkt (z. B. Zoll-Code, EAN-Codes, Produktionsort, Herkunftsland usw.),
- betroffene Wirtschaftsakteure,
- einschlägige Vorschriften und Normen,
- Nachweis der Konformität,
- Prüfergebnisse,
- formale und sicherheitstechnische Mängel,
- Klassifizierung der Mängel,
- Prüftiefe/Prüfumfang,
- Unfälle,
- von den Marktüberwachungsbehörden eingeleitete Maßnahmen,
- Zusatzdokumente wie Prüfberichte, Fotos, Konformitätserklärungen oder Auszüge aus der Betriebsanleitung.

Für Verbraucher wird die Möglichkeit gewährt, unsichere Produkte zu melden, weiterhin ist ein ergänzendes Verbraucherforum für die Zukunft vorgesehen.[146] Ferner sollen auch Arbeitsschutzbehörden, benannte Stellen, Unfallversicherungsträger und Verbraucherverbände Informationen in noch zu schaffenden Kategorien hineinliefern können.

Adressatenkreis

Für Verbraucher ist der offene Bereich, in dem nach Produkten gesucht werden kann oder gefährliche Produkte gemeldet werden können, vorgesehen. Der geschlossene Bereich richtet sich an die Marktaufsichtsbehörden, den Zoll und die Europäische Kommission.

Handlungsempfehlung: Mit RAPEX und ICSMS agiert die Europäische Kommission im online-basierten Informations- und Kommunikationsmanagement bislang zweigleisig. Auch wenn die Portale jeweils unterschiedliche Inhalte verwalten – RAPEX die Meldungen zu ernsten Gefahren und ICSMS Produktinformationen zu allen Produkten, die sich im Überprüfungsprozess befanden oder befinden – bleibt es für die Nutzer der Systeme (Wirtschaftsakteure, Marktüberwachungsbehörden, Verbraucherverbände) nur schwer nachvollziehbar, dass inhaltlich ähnliche Informationen in unterschiedlichen Systemen vorgehalten werden.[147] Insofern ist es sehr zu begrüßen, wenn der MÜ-VO-E nun vorsieht, diese beiden Systeme besser zu verzahnen bzw. zu einem einheitlichen System („alles unter einem Dach“) zusammen zu führen (Art. 19 ff. MÜ-VO-E; siehe bereits Abschnitt 5.3.5). Dabei sollten die hier angeregten Verbesserungen betreffend der Kommunikation mit den marktüberwachungsnahen Institutionen und Verbänden eingepflegt werden, um die Effizienz dieser Systeme insgesamt weiter zu erhöhen.

---

[146] Zu den bestehenden Möglichkeiten siehe auch Abschnitt 9.

[147] Dies ergab eine Befragung im Rahmen der Studie.

Ferner bleibt beim Zusammenführen der Systeme zu beachten, dass sie derzeit in unterschiedlichen Generaldirektionen verortet sind – RAPEX bei der GD Gesundheits- und Verbraucherschutz (DG Sanco) und das ICSMS bei der GD Unternehmen und Industrie (DG Enterprise). Hier wird man nicht nur auf europäischer Ebene die zukünftige Zuständigkeit zu klären haben, sondern auch auf nationaler Ebene: denn der Gesundheits- und Verbraucherschutz fällt in den Verantwortungsbereich des BMAS/BMEL (technisch/stofflicher Verbraucherschutz), während Unternehmen und Industrie dem Bereich des BMWi zugeordnet sind. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Teilnahme an Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene (Vertreter des BMAS oder des BMWi) und national auch auf die Zuständigkeitsverteilung auf Länderebene. National wird man daher darauf zu achten haben, dass die bislang gut funktionierende Marktüberwachung mit einem RAPEX-Melde-Knoten BAuA bei allen Zentralisierungsbestrebungen weder auf europäischer noch auf Bundesebene in Frage gestellt wird.

6.3.1.1.4 Produktsicherheitsportal der BAuA

Das Produktsicherheitsportal ist eine von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) betriebene deutsche Internetplattform, auf der Informationen zur Sicherheit von Produkten i. S. des ProdSG bereitgestellt werden.[148] Die Internetseite wurde nach einem Beschluss der Ad-hoc-Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Stärkung der Marktüberwachung“ bereits im Jahr 2009 als die zentrale Veröffentlichungs-Plattform für Rückrufe und Produktwarnungen sowie für sonstige Informationen über gefährliche Produkte eingerichtet.[149] Es ist in erster Linie ein Instrument zur Unterstützung der Marktaufsichtsbehörden (§ 32 Abs. 4 ProdSG), dient aber auch der Informationsweitergabe an die Öffentlichkeit (§ 31 Abs. 2 ProdSG).

Die Veröffentlichung von Informationen über Produkte bzw. Erkenntnissen zu Produkten, die mit Risiken für die Sicherheit und Gesundheit von Personen verbunden sind, ist der BAuA in § 31 ProdSG verbindlich vorgeschrieben und wird dort weiter konkretisiert. Da die Informationsweitergabe vorzugsweise auf elektronischem Weg erfolgen soll (§ 31 Abs. 2 ProdSG), schreibt § 32 Abs. 4 ProdSG das Produktsicherheitsportal der BAuA verpflichtend vor.

Funktionen/Funktionsweise

Das Produktsicherheitsportal wird von der BAuA betrieben, welche dort Informationen über die Aufgaben der Marktaufsicht auf Bundes- und Länderebene, Händlerpflichten, Behördenbefugnisse, einschlägige EG-Verordnungen und nationale Regelungen zur Produktsicherheit sowie Produktinformationen (z. B. die RAPEX-Meldungen in deutscher Sprache) bereitstellt (siehe Abb. 6.7).

---

[148] http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Produktsicherheit.html

[149] Eckpunkte für eine „Gemeinsame Strategie des Bundes und der Länder zur Stärkung der Marktüberwchung im Bereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes“, GMBl. 2009, S. 581 (585).



Abb. 6.7 Auszug aus der Suchlaufleiste der BAuA-Homepage[150]

Weiterhin werden auf der Portalseite kurze Erläuterungen und Links zu weiteren Anlaufstellen für Verbraucher angeboten, wie z. B. zum ICSMS und dessen Nutzung oder zur Stiftung Warentest oder sonstigen Einrichtungen der Produktsicherheit (TÜV, VDE, SGS).

Hersteller, Bevollmächtigte, Händler und Importeure haben die Möglichkeit über das Produktsicherheitsportal – Rubrik Rückrufmanagement – Rückrufe für gefährliche Produkte direkt mithilfe eines dort bereitgestellten Formulars an die BAuA zu melden[151], die den Rückruf auf ihren Internetseiten bekannt gibt und die nationale und europäische Marktaufsicht darüber benachrichtigt.

Adressatenkreis

Nach eigenen Angaben der BAuA (entsprechend der Verpflichtung aus § 31 ProdSG) sind Adressaten der preisgegebenen Informationen die Marktaufsichtsbehörden, Hersteller, Bevollmächtigte, Importeure, Händler, Sicherheitsfachkräfte, gewerbliche Einkäufer sowie die Verbraucher Deutschlands.[152]

6.3.1.1.5 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der bestehenden MÜ-Portale

Gemeinsamkeiten

Den drei Portalen ist gemein, dass sie vor allem dem Informationsaustausch sowie der Verbreitung aktueller Informationen über die Produktsicherheit bestimmter Produkte dienen. Wesentlicher Inhalt aller Portale ist die Veröffentlichung der RAPEX-Meldungen: auf der RAPEX-Plattform in Form von wöchentlichen Zusammenfassungen aller RAPEX-Meldungen innerhalb der Europäischen Union, auf der ICSMS-Plattform werden die Meldungen in den direkten Zusammenhang mit konkreten Produktgruppen gebracht und entsprechend vorgegliedert und auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA werden die RAPEX-Meldungen chronologisch hinterlegt, jedoch dahingehend selektiert, als dass die Meldungen den deutschen Markt betreffen müssen. Als eine weitere Gemeinsamkeit lässt sich die Zielrichtung der Informationen

---

[150] http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Produktsicherheit.html

[151] https://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Rueckrufmanagement/Formular/Formular.html

[152] http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Produktsicherheit.html

ausmachen: die Informationen richten sich in erster Linie an die Marktüberwachungsbehörden sowie die Wirtschaftsakteure, interessierte Verbraucher können jedoch ebenfalls darauf zugreifen.

Unterschiede

Während im geschlossenen Bereich des ICSMS eine umfangreiche Produktdatenbank mit zahlreichen Produktinformationen bereitgehalten wird, beschränken sich die Informationen im RAPEX-Portal und dem Produktsicherheitsportal der BAuA auf die Zusammenstellungen der RAPEX-Meldungen (Produktwarnungen und -rückrufe) – ohne weitere Hintergrundinformationen zu den Produkten selbst. Weiterhin bietet das ICSMS – anders als die beiden anderen Portale – den Verbrauchern sowie Institutionen die Möglichkeit, vermeintlich unsichere und gefährliche Produkte selbständig zu melden. In RAPEX sowie dem Produktsicherheitsportal der BAuA wird diese Online-Melde-Funktion nicht eröffnet. Dort wird lediglich den Herstellern, Händlern, Bevollmächtigten und Importeuren ein elektronisches Formular angeboten, um selbständig Produktrückrufe zu initiieren; darüber hinausgehende online-Kommunikationsmöglichkeiten werden nicht eröffnet.

Handlungsempfehlung: Bezogen auf die Produktsicherheit im Internethandel sollte eine Online-Melde-Funktion für Dritte – ähnlich der des ICSMS – auch in RAPEX und auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA implementiert werden[153] und zwar unabhängig vom Produktrisiko, welches von den Dritten i.d.R. ohnehin nicht ermittelt werden kann. Auf diese Weise könnten die Informationen der Verbraucher, der Verbraucher- und Interessenverbände sowie sonstiger marktüberwachungsnaher Institutionen, die über unsichere Produkte von Dritter Seite in Kenntnis gesetzt werden oder selbst Kenntnis erlangen, schnell an die zuständigen Marktüberwachungsbehörden weitergeleitet werden. Diese könnten dann ihrerseits ohne Zeitverlust die notwendigen Maßnahmen veranlassen (siehe auch schon Abschnitt 6.2.5).

6.3.1.1.6 Privat betriebene Produktsicherheitsportale

Neben den benannten „offiziellen“ MÜ-Portalen haben sich in jüngster Zeit auch mehrere private Produktsicherheitsportale etabliert. Hervorzuheben ist die Plattform „Rückruf-Portal für Deutschland“ (www.produktrueckrufe.de), welches Mitteilungen, Informationen und Berichte von nationalen und europäischen Behörden und Stellen nicht nur vorhält, sondern auch weiter aufbereitet, indem die Informationen u. a. nach Produktkategorien, Gefährdungen oder nach betroffenen Länder sortiert und dabei verbraucherorientiert darstellt werden; zuletzt wurde sogar eine App-Funktion etabliert. Ähnlich gut strukturierte und privat betriebene Portale werden produktspezifisch vorgehalten, wie etwa das Rückrufportal der Bundesarbeitsgemeinschaft „Mehr Sicherheit für Kinder e. V.“ (http://www.kindersicherheit.de/html/verbraucherschutz.html) des ADAC für Auto, Autoteile und Autozubehör (www.adac.de), das Arbeitsschutz-Portal von Sicherheitsverantwortlichen (www.arbeitsschutzportal.de) oder das Portal der RA Kanzlei Koch & Neumann, welches neben allgemeinen Informationen zur Marktüberwachung insbesondere eine ausführliche Rechtssprechungsübersicht vorhält (www.marktüberwachung.eu).

---

[153] Zumindest solange die Systeme RAPEX und ICSMS noch nicht zusammen geführt wurden.

Handlungsempfehlung: Gerade das Rückrufportal „www.produktrueckrufe.de" zeigt sehr schön, wie man die offiziellen und nicht immer anschaulichen Informationen aus den Informations- und Meldesysteme RAPEX und ICSMS sehr pragmatisch und anschaulich aufbereiten kann. Gerade die diversen Suchoptionen erleichtern den Zugang zu den relevanten Informationen. Zu der Frage, inwieweit man auch das BAuA-Produktsicherheitsportal technisch-organisatorisch sowie in der Nutzerführung verbessern kann, siehe ausführlich Abschnitt 9.

6.3.1.2 Auskunftsersuchen

§ 28 Abs. 4 ProdSG verpflichtet Wirtschaftsakteure (Hersteller, Bevollmächtigte, Händler sowie Importeure) und Aussteller dazu, der Marktüberwachungsbehörde die erforderlichen Auskünfte zu erteilen oder sonstige Unterstützung zu leisten. Die Auskünfte dürfen nur insoweit verlangt werden, als dies zur Erfüllung der produktsicherheitsrechtlichen Überwachungsaufgaben erforderlich ist. Was im gesetzlichen Sinne eine erforderliche Auskunft ist, wird nicht näher bestimmt und kann nur anhand der Gegebenheiten eines jeden Einzelfalls bewertet werden.[154]

Im Bereich des Internethandels spielt das Auskunftsersuchen gegenüber der Verkaufsplattform eine erhebliche Rolle. Sofern nämlich die Marktüberwachungsbehörde durch eigene Recherche, Verbrauchermeldungen, Meldungen von Wettbewerbern über unsichere Produkte auf Verkaufsplattformen Kenntnis erlangen, besteht trotz gesetzlich normierter Produktkennzeichnungspflicht (u. a. Art. 7 Verbraucherprodukte-sicherheitsVO) sowie der Impressums-, Anbieterkennzeichnungs- und Informationspflichten für „geschäftsmäßige Online-Dienste und -Anbieter" (§§ 5, 6 TMG, § 312g BGB i.V. m. Art. 246 § 3 EGBGB, Art. 6 Abs. 1 b VRRL) – regelmäßig das Problem, den Namen, die Niederlassungsanschrift, die ladungsfähige Anschrift, die Telefon- und Faxnummer oder die E-Mail-Adresse des Anbietenden zu ermitteln. Ohne diese Informationen ist es jedoch den Marktüberwachungsbehörden nicht möglich, gegen die Verkäufer dieser Produkte markteinschränkend oder sanktionierend vorzugehen. In einer solchen Situation bilden die Verkaufsplattformbetreiber (Ebay, amazon etc.) die einzige Schnittstelle zu diesen wichtigen (Kunden-)Informationen. Diese Informationen können nach allgemein gültiger Auffassung von den Verkaufsplattformbetreibern auf der Grundlage des § 28 Abs. 4 ProdSG herausverlangt werden.[155] Einer entsprechenden Auskunftserteilungsanordnung steht das TMG nicht entgegen – im Gegenteil: Durch den gesetzlichen Erlaubnistatbestand des § 14 Abs. 2 TMG wird dem Plattformbetreiber im Einzelfall gestattet, auf Anordnung der zuständigen Stellen Auskunft über Bestandsdaten zu erteilen, soweit dies für Zwecke der Strafverfolgung, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder zur Durchsetzung der Rechte am geistigen Eigentum erforderlich ist; dem steht auch das sog. Herkunftslandprinzip[156] des TMG (§ 3 TMG vormals TDG) nicht entgegen, sofern das Produkt auch im deutschen Markt erwerbbar ist, d. h. die Lieferung nach Deutschland nicht klar und deutlich mittels

---

[154] *Klindt*, GPSG, § 8 Rn. 185.

[155] *LASI*, Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland, 2008, S. 20.

[156] Das Herkunftslandprinzip besagt, dass ein Diensteanbieter nur den Rechtsregeln seines Sitzlandes unterworfen ist.

eines Disclaimer ausgeschlossen ist.[157] Zu beachten ist jedoch, dass die Datenweitergabe nur an die Stellen erfolgen darf, die im Gesetz benannt sind (bezogen auf die Gefahrenabwehr sind es die „Polizeibehörden der Länder“) – die Datenweitergabe an andere Stellen verstößt gegen das Verbot der Übermittlung personenbezogener Daten und ist – ohne Einwilligung der Betroffenen – unzulässig.[158]

Zum Teil halten die Plattformbetreiber – insbesondere die seriösen – Datenschutzbestimmung in ihren AGBs vor, in welche die Nutzer mit dem Betreten der Plattform einwilligen. Auf dieser Grundlage können die Plattformbetreiber sodann die Daten der Nutzer an die Strafverfolgungs- oder andere Behörden oder Dritte aufgrund eines Auskunftsersuchens im Zusammenhang mit einem Ermittlungsverfahrens oder dem Verdacht einer Straftat oder einer rechtswidrigen Handlung aus der sich eine Inanspruchnahme ergeben kann, weitergeben.[159] Mit der Anmeldung des Nutzers auf der Plattform stimmt er dieser Datenschutzerklärung sowie der Herausgabe der Daten zu.

Handlungsempfehlung: Dieses wichtige Auskunftsersuchen gegenüber den Verkaufsplattformen sollte im ProdSG ausdrücklich implementiert werden. Dabei sollten die Auskunftsberechtigten („wer“) und, mit welcher Zielrichtung das Auskunftsersuchen erfolgt, also „was bzw. welche Daten“ abgefragt werden können („wie“), konkret benannt werden. Dies ist in Anbetracht des unpräzisen – weil die Marktüberwachungsbehörden als Ermittlungsbehörde eben nicht mit einschließenden – § 14 TMG angezeigt, ebenso aus datenschutzrechtlichen Gründen. Ferner würde man einen in jedem Fall geltenden Auskunftsanspruch generieren und wäre nicht auf die privatautonom veranlasste Selbstverpflichtung der Plattformbetreiber in ihren AGBs angewiesen. Schließlich würde im Gesetzgebungsverfahren die Vereinbarkeit mit dem TMG nochmals eingehend geprüft und dieselben dann verbindlich festgestellt.

6.3.1.3 Überprüfung von Produkten und Produktionsstätten

Die Marktüberwachungsbehörden sind nach § 26 Abs. 1 ProdSG[160] dazu ermächtigt und verpflichtet, mittels angemessener Stichproben zu kontrollieren, ob Produkte die im Rahmen einer Geschäftstätigkeit auf dem Markt bereitgestellt, ausgestellt oder erstmals verwendet werden (§ 1 Abs. 1 ProdSG), den geltenden produktsicherheitsrechtlichen Vorschriften genügen.

Hierfür können die Marktüberwachungsbehörden die Produkte besichtigen, physisch kontrollieren oder im Labor prüfen lassen (§§ 26 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 ProdSG),

---

[157] *BGH*, Urt. v. 30.3.2006 - I ZR 24/03 – BGHZ 167, 91 (Arzneimittel via Internet): „Denn § 4 Abs. 2 S. 1 TDG findet nach § 4 Abs. 2 S. 2 i.V. m. § 4 Abs. 5 Nr. 3 TDG keine Anwendung. Danach unterliegen das Angebot und die Erbringung eines Teledienstes durch einen Diensteanbieter, der in einem anderen EU-Mitgliedstaat niedergelassen ist, abweichend von § 4 Abs. 2 S. 1 TDG den Einschränkungen des innerstaatlichen Rechts, soweit dieses dem Schutz der öffentlichen Gesundheit vor Beeinträchtigungen oder ernsthaften und schwerwiegenden Gefahren dient, und die auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts in Betracht kommenden Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Schutzzielen stehen ...“ Allerdings gilt danach für Diensteanbieter mit Sitz in einem Drittstaat das Herkunftslandprinzip weiter!

[158] *Spindler/Nink* , in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 2011, Rn. 6- 10.

[159] eBay - „Offenlegung ihrer Daten durch uns“: http://pages.ebay.de/help/policies/privacy-policy.html?rt=nc#Offenlegung

[160] Vgl. auch Art. 19 Abs. 1 VO 765/2008/EG.

Proben bzw. Muster entnehmen oder verlangen sowie die für eine weitergehende Prüfung erforderlichen Unterlagen (z. B. Konformitätsbewertungen gemäß § 28 Abs. 3 ProdSG, Laborberichte) herausfordern (§ 28 Abs. 2 S. 1 ProdSG). Die Kosten für die behördlich veranlasste Produktprüfung sind bei Nichtkonformität von den betroffenen Wirtschaftsakteuren zu tragen (§ 28 Abs. 1 S. 3 ProdSG); Proben, Muster, Informationen und Unterlagen sind der Marktüberwachungsbehörde ebenfalls unentgeltlich zu überlassen (§ 28 Abs. 2 S. 2 ProdSG). In jedem Überprüfungsfall haben die Überwachungsbehörden den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, d.h. die Stichproben sind in „geeigneter Art und Weise“ und „in angemessenem Umfang“ durchzuführen. Für die Ziehung von Stichproben sieht das ProdSG nunmehr einen Richtwert von 0,5 Stichproben pro 1000 Einwohner und Jahr vor (§ 26 Abs. 1 S. 3 ProdSG).[161]

Handlungsempfehlung: Auskunfts-, Informations- und Zutrittsrechte von Marktüberwachungsbehörden sind auch in anderen Produktbereichen vorgesehen. Allerdings nehmen diese Rechtsregeln z.T. auch diejenigen Wirtschaftsakteure in die Pflicht, die die Weitergabe der Produkte „nur vermittelnd unterstützen“ (siehe z. B. § 15 Abs. 1 EMVG). Damit sind neben den „Brokern“ auch die Plattformbetreiber erfasst, die hier u. a. zur Informationsweitergabe und sonstigen Unterstützung verpflichtet werden.[162] Eine solche Auskunfts- und Unterstützungspflicht gegen die, „die Weitergabe von Produkten nur vermittelnd unterstützenden Wirtschaftsakteure“ sollte auch im ProdSG installiert werden. Auf diese rechtliche Grundlage ließen sich dann bspw. Produktrecherchen, Adressanfragen, Auskunftsersuchen etc. gegen die Verkaufsplattformen stützen (siehe auch Abschnitt 6.3.1.2).

Zum Zweck der stichprobenweisen Überprüfung gewährt § 28 ProdSG Zutritts- und Besichtigungsrechte von Produktionsstätten bzw. Geschäftsräumen, in denen die betreffenden Produkte hergestellt, erstmals verwendet, zum Zweck der Bereitstellung gelagert oder ausgestellt sind. Ausdrücklich erfasst werden darüber hinaus Örtlich-

---

[161] Die Angemessenheit der Stichprobe hängt grds. vom Untersuchungsgegenstand und den Risiken ab, die von den Produkten ausgehen können. Für den Bereich des ProdSG lässt die BT-Drs. 17/6276, S. 49 Rückschlüsse auf die dort getroffene Festlegung zu: „ Hinsichtlich des unbestimmten Rechtsbegriffs „angemessen“ in Zusammenhang mit der Verpflichtung, Stichproben durchzuführen, ist auf den diesbezüglichen Beschluss der ASMK hinzuweisen. Die ASMK hat in ihrer 86. Sitzung im November 2009 einen Richtwert von 0,5 Stichproben pro 1 000 Einwohner und Jahr eingeführt. Im Sitzungsprotokoll der ASMK heißt es dazu: „Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales halten den im Zusammenhang mit einer Stärkung der Marktüberwachung vom LASI vorgeschlagenen Richtwert von 0,5 Proben pro 1 000 Einwohner für eine geeignete Kenngröße zur Festlegung der erforderlichen Ressourcen für die Marktüberwachung, gerade auch im Hinblick auf die in der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung enthaltenen Forderungen nach angemessenem Umfang der Überwachung, angemessenen Stichproben und gegebenenfalls durchzuführenden Laborprüfungen. Sie beschließen daher, diesen Richtwert als Grundlage für die Arbeit der Marktüberwachungsbehörden der Länder heranzuziehen.“ Durch diesen Beschluss hat das ASMK den unbestimmten Rechtsbegriff zunächst (nur) für die Produktgruppen des ProdSG konkretisiert. Siehe ferner *LASI*, Leitlinien zum Produktsicherheitsgesetz, 2013, S. 29. Es ist allerdings – aus Gründen der Rechtssicherheit und des einheitlichen Vollzugs der föderalen Marktüberwachung – anzuraten, die nationalen Marktüberwachungsregeln in anderen Produktbereichen in ähnlicher Weise zu konkretisieren.

[162] § 15 Abs. 1 S. 1 EMVG: Diejenigen, die Betriebsmittel in Verkehr bringen, anbieten, ausstellen, betreiben oder die Weitergabe vermittelnd unterstützen, und die benannten Stellen haben der Bundesnetzagentur auf Verlangen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte zu erteilen und sonstige Unterstützung zu gewähren. …

keiten, an welchen Produkte in Seehäfen zum weiteren Transport bereitgestellt sind (§ 28 Abs. 1 S. 2 ProdSG).

Für den hier interessierenden Bereich des Internethandels greift zunächst einmal die zuvor beschriebene Ermittlungsbefugnis der Marktüberwachungsbehörden gleichermaßen, d.h. auch für diesen Internet-Bereich ist die stichprobenmäßige Überprüfung von Produkten durchzuführen; § 26 Abs. 1 ProdSG stellt die Ermittlungshandlung als solche in den Vordergrund und trifft ansonsten keine weiteren Aussagen (auch keine Einschränkungen).

Völlig unproblematisch ist in diesem Geschäftsbereich die Situation, in der die Ware physisch aus dem Inland, dem EWR oder einem Drittstaat an einen nationalen Händler, Bevollmächtigten, Aussteller oder Importeur geliefert wird. Dann sind die Produkte im Markt bereitgestellt und die Marktüberwachungsbehörden können – sofern der Betrieb registriert und bekannt ist – die vorgenannten Maßnahmen (angemessene Stichprobe, physische Kontrollen etc.) direkt bei dem jeweiligen Wirtschaftsakteur einleiten (§ 27 Abs. 1 S. 1 ProdSG).

Wird dagegen nur in ein Zwischen- oder Auslieferungslager (z. B. Amazon-Lager, Postzentralle) geliefert, ist das Produkt zwar nicht bereitgestellt (siehe Abschnitt 6.1.3.1), allerdings eröffnet § 28 Abs. 1 Nr. 3 ProdSG die Befugnis, Geschäftsräume zu betreten, selbst dann, wenn die Produkte im Rahmen einer Geschäftstätigkeit „zum Zweck der Bereitstellung auf dem Markt“ gelagert werden. Insofern ist auch in den Zwischen- oder Auslieferungslagern – sofern registriert und bekannt – eine stichprobenweise Überprüfung seitens der Marktüberwachungsbehörden im oben beschriebenen Sinne möglich.

Problematisch wird die Situation erst dann, wenn weder physischer Handel noch Lagerhaltung national stattfinden und die Produkte nur im Internet vorgehalten werden, d. h. nur dort sichtbar sind und direkt über den Online-Händler an den Kunden weitergegeben werden. Unabhängig davon, dass die Produkte auch hier noch nicht „auf dem Markt bereitgestellt“ sind (siehe Abschnitt 6.1.3.1), könnte in dieser Situation eine „stichprobeweise Überprüfung“ zunächst einmal nur relativ oberflächlich stattfinden. Die Marktaufsichtsbehörden wären auf eine reine Sichtkontrolle, bezogen auf das im Internet zur Verfügung gestellte Bild sowie die dort hinterlegte Produktbeschreibung beschränkt. Eine solche Überprüfung, die nicht über alle Produktdetails Auskunft geben kann – die Bilder sind oft unscharf und die Beschreibungen häufig lückenhaft und mehrdeutig – lässt allenfalls eine vorläufige Einstufung zu, was jedoch der Zielsetzung einer ermittelnden Marktüberwachung nicht gerecht wird. Denn die oberflächliche Einstufung kann sicher nicht als verdachtsbegründend angesehen werden, was jedoch für die Anordnung weiterer Maßnahmen erforderlich wäre (§ 26 Abs. 2 ProdSG).

Wählt die Behörde den alternativen Weg des stichprobeweisen „Testkaufs“ – um das Produkt einerseits in den Verkehr zu bringen und es anderseits auch physisch besichtigen, untersuchen und einen konkreten Verdacht begründen zu können – so stellen sich in diesem Zusammenhang gleich mehrere Fragen:

1. Ist der „Testkauf“ (Scheinkauf) überhaupt ein zulässiges Äquivalent zum Tatbestandsmerkmal der „stichprobenweisen Überprüfung“?
2. Wie viele Proben/Muster sollten/müssten erworben werden?

3. Ist der Testkauf – wie bei der Überprüfung – für die Behörde kostenneutral und wer trägt die Kosten?
4. Muss sich die Marktüberwachungsbehörde beim Testkauf zu erkennen geben, oder wäre auch ein anonymer Kauf mit Überprüfung möglich? Letzteres ist deshalb von Interesse, weil beim Kauf durch eine kenntlich gemachte MÜ-Behörde die Gefahr bestünde, dass am Ende Produkte übersandt werden, die sich von den im Internet dargestellten unterscheiden und die Mängel- bzw. Unsicherheitsfaktoren nicht (mehr) aufweisen. Oder, die Anbieter „untertauchen" und anschließend auf einer anderen Plattform aktiv werden.
5. Schließlich stellt sich die Frage, ob Erkenntnisse aus einem anonymen Testkauf in einem sich anschließenden Verwaltungs- oder OWi-Verfahren verwertet werden dürften?

Bezogen auf die vorgenannten Fragen ist Folgendes festzustellen:

zu 1.) Die Marktüberwachung hat das Ziel, sicherzustellen, dass keine Produkte auf den Markt kommen, die eine Gefahr für Gesundheit oder Sicherheit der Verwender darstellen (§ 2 Nr. 18 ProdSG). Hierfür eröffnet der Gesetzgeber den Marktüberwachungsbehörden einen breiten Handlungsspielraum – aktiv und reaktiv. Mit der Möglichkeit der „stichprobenweisen Überprüfung" in Produktionsstätten, Geschäftsräumen und Örtlichkeiten der Seehäfen (aktive Marktüberwachung), soll die physische Kontrolle von Produkten schon zu einem Zeitpunkt gestattet werden, zu welchem das Produkt den Markt noch nicht erreicht hat, es noch nicht bereitgestellt oder in Verkehr gebracht wurde. Deshalb wird u. a. das Zutrittsrecht in Lagerräume (§ 28 Abs. 1 Nr. 3) sowie der Zugang zu Seehafen-Bereichen (§ 28 Abs. 1 S. 2 ProdSG) gewährt. Der Gesetzgeber setzt also mit seinem Instrument der „stichprobenweisen Überprüfung" vor der Inverkehrgabe an – schon zu diesem Zeitpunkt sollen unsichere Produkte entdeckt werden, mit dem Ziel, die Inverkehrgabe solcher nicht konformen Produkte von vornherein zu unterbinden oder – sofern identische Produkte bereits in den Markt entlassen wurden – alsbald deren ordnungsgemäße Kennzeichnung, Rücknahme, Rückrufe oder eine öffentliche Warnung zu veranlassen (§ 26 Abs. 2 ProdSG). Dieses Vorgehen entspricht dem allgemein gültigen Grundsatz, die „Gefahrenabwehr schon an der Quelle"[163] bzw. sie zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu beginnen.

Im Falle, dass nun eine physische Kontrolle beim Hersteller, Bevollmächtigten, Händler, Importeur, Lagerist oder im Einfuhrbereich nicht möglich ist, weil das Produkt eben nur „online" ausgestellt wird bzw. sich in einem „virtuellen Lager" befindet, muss es analog zur „stichprobenweisen Überprüfung" einen Mechanismus geben, der genau diese Zielsetzung der aktiven Marktüberwachung sicherstellt und dabei die Möglichkeit eröffnet, das Produkt zu untersuchen sowie eine flächendeckende Verbreitung eines unsicheren Produktes so früh als möglich zu vermeiden. Dies kann im Internethandel ohne Lagerhaltung und fehlender Sachherrschaft des Plattformbetreibers nur durch einen sog. Testkauf realisiert werden, der den Marktüberwachungs-

[163] Die Vorgabe der „quellnahen Überwachung" war in § 8 Abs. 5 GPSG a.F. noch deutlich formuliert und mit einer Reihenfolge belegt, erst Hersteller, Bevollmächtigter oder Einführer und erst dann Händler. Diese Reihung hinsichtlich der Maßnahme-Adressaten ist aus dem ProdSG herausgenommen worden, sie spielt allerdings in der Vollzugspraxis nach wie vor eine unverändert große Rolle, da sie sich aus Sicht der Marktüberwachungsbehörden als sehr wirkungsvoll erwiesen hat.

behörden den Zugriff in das „virtuelle Lager" des geschäftlichen Anbieters/Veräußerer eröffnet und ihr mit Vertragsvollzug die tatsächliche Sachherrschaft über das verdächtige Produkt verschafft, um es dann den notwendigen Prüfungen zur Risikobewertung zuzuführen, und – weil es durch die physische Übergabe auch in Verkehr gebracht wurde – die Maßnahmen des § 26 Abs. 2 ProdSG anordnen zu dürfen. Andere, gleichwertige Mechanismen stehen der Marktüberwachungsbehörde nicht zur Verfügung: Der Plattformbetreiber hat in der Regel keine Sachherrschaft und kann daher das Produkt bzw. den Besitz daran nicht verschaffen. Eine Anfrage oder Bitte zur Herausgabe an den Hersteller oder Anbieter im Drittstaat würde von diesem wohl kaum beachtet werden, oder aber er würde das herauszugebende Produkt – und zwar nur dieses – noch schnell normkonform ausstatten bzw. kennzeichnen, d. h. formale Konformität herstellen und die Darstellung im Internet entschuldigend als falsch oder fehlerhaft bezeichnen (Gefahr von Schutzbehauptungen). Der Überraschungseffekt, der mit einer „stichprobenweisen Überprüfung" regelmäßig verbunden ist, bliebe somit auf der Strecke. Daher ist im Internethandel die wohl einzige und sinnvolle Alternative zur „stichprobenmäßigen Überprüfung" der „anonyme Testkauf".

Das Erfordernis des „anonymen Testkaufs" lässt sich auch nicht ohne weiteres mit dem Verweis auf die Einfuhrkontrollen seitens der Zollbehörden abtun. Zwar werden Bestellungen im Internet zumeist auf dem Post- oder Frachtweg in den EWR und nach Deutschland verbracht und die VO 765/2008/EG schreibt dann – wie oben ausgeführt (siehe Abschnitte 5.2.6 und 6.2.3) – auf einer „ersten Kontrollstufe"[164] auch Grenzkontrollen in „angemessenem Umfang" vor,[165] sodass es tatsächlich ad-hoc-Überprüfungen auch von Seiten des Zolls gibt. Allerdings ist die Ware, solange sie nicht freigegeben ist, noch nicht in Verkehr gebracht und zum anderen sind doch hinsichtlich der produktsicherheitsrechtlichen Marktüberwachung die sachnäheren Marktüberwachungsbehörden der Länder mit ihren GUS federführend und der Zoll wird – in praxi – doch regelmäßig erst dann kontrollierend tätig, wenn ihm seitens der Marktüberwachungsbehörde entsprechende Verdachtsmomente mitgeteilt wurden, ihm eine Kontrollmitteilung zugeht. Solche lassen sich – außerhalb von RAPEX und ICSMS – für die Marktüberwachungsbehörden aber selbst erst durch einen Testkauf sowie der anschließenden Begutachtung des Produktes begründen, da alleine die bildliche Darstellung eines Produktes im Internet noch nicht zum Erkenntnisgewinn der Behörde beiträgt, sie auf dieser Grundlage wohl kaum Weisungen an den Zoll erteilen wird. Würde man hier anders verfahren und diese bildlichen Verdachtsmomente/Anhaltspunkte schon für eine entsprechende Mitteilung an den Zoll ausreichen lassen, würde ggf. im großen Stile Ware angehalten, die völlig unbedenklich ist. Letzteres wiederum könnte den betroffenen Wirtschaftsakteuren erheblichen Schaden zuführen und ggf. Amtshaftungsansprüche gegen die Aufsichtsbehörden[166] begründen.

Ein weiteres tritt hinzu: Das Internet ermöglicht nicht nur den weltweiten Handel, sondern es führt gleichermaßen dazu, dass der grenzüberschreitende Post- und

---

[164] *Klindt*, GPSG, § 2 Rn. 73.

[165] Siehe dazu auch: *EU-Kommission*, Leitlinien für Einfuhrkontrollen im Hinblick auf die Sicherheit und die Übereinstimmung von Produkten mit den Anforderungen – Allgemeine Leitlinien und praktische Anleitungen.

[166] Siehe zu ähnlich gelagerten Fällen: *Tremml/Luber*, Amtshaftungsansprüchen wegen rechtswidriger Produktwarnungen, in: NJW 2013, S. 262 ff.

Frachtverkehr überproportional ansteigt. Dieses wiederum hat zur Folge, dass die Arbeitsbelastung der Zollbehörden zunimmt. Schon in der Vergangenheit mussten die Zollbehörden – auch in Anbetracht ihrer begrenzten Personalressourcen – die Kontrollen auf konkrete, anlassbezogene Kontrollen beschränken und es blieb nur wenig Spielraum für ad-hoc-Stichproben. Auch unter diesem Ressourcen-Gesichtspunkt sollten sich die beiden Instrumente „Testkauf" und „Grenzkontrolle" nicht gegenseitig ausschließen, sondern im Interesse des Schutzes der Allgemeinheit vor unsicheren und gefährlichen Produkten kumulativ nutzbar sein.

zu 2.) Sofern man den „anonymen Testkauf" als Äquivalent zur „stichprobenweisen Überprüfung" anerkennt und für erforderlich hält, steht dieser ebenfalls unter dem Verhältnismäßigkeitspostulat, d. h. die Testkäufe haben in geeigneter Art und Weise („anonym") sowie in angemessenem Umfang stattzufinden. Spätestens hier wird man nochmals zu erwägen haben, inwieweit Testkäufe neben der Grenzkontrolle notwendig sind, in welchen Produktbereichen und in welchem Umfang. Dabei wird man jedoch nicht ohne Weiteres die Stichprobenregelung des § 26 Abs. 1 ProdSG zugrunde legen dürfen, denn sie passt für die besonderen Fallgestaltungen des Internethandels nicht. Vielmehr wird man auf der Grundlage von Erfahrungswerten einen eigenständigen Modus entwickeln müssen – der zum einen die Bezugsgröße für die Ausstattung der Marktüberwachungsbehörden mit den notwendigen Ressourcen liefern wird (§ 25 Abs. 3 ProdSG) und zum anderen sicherstellt, dass sich die Marktüberwachungsaktivitäten in den einzelnen Bundesländern bezogen auf den Internethandel und im Sinne eines einheitlichen Vollzugs angleichen werden.[167] Schließlich sollte der Gefahr vorgebeugt werden, dass ein mehrfacher, nicht abgestimmter Testkauf durch die Marktüberwachungsbehörden – welche nun aufgrund der wesensimmanenten Überregionalität des Online-Handels unabgestimmt tätig werden – nicht einzelne Anbieter unangemessen benachteiligen; d. h. Testkäufe müssten in jedem Fall an einer zentralen Stelle (ICSMS oder RAPEX) registriert und von anderen Marktüberwachungsbehörden sichtbar sein!

Zu 3.) Bei einer „stichprobenweisen Überprüfung" ist von Gesetzes wegen geregelt, dass die Behörde im Erfolgsfall – d. h. die aufgefunden Produkte erfüllen die produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen nicht – die Kosten für die Besichtigungen und die Prüfungen im Nachgang von den Personen, die das Produkt herstellen oder zum Zweck der Bereitstellung auf dem Markt einführen, lagern oder ausstellen abverlangen kann (§ 28 Abs. 1 ProdSG). Eine Abstufung oder Reihenfolge hinsichtlich der Kostenpflichtigen ist nicht vorgegeben; die Behörde kann sonach einen dieser Wirtschaftsakteure in Anspruch nehmen, sofern er für das Bereitstellen, Einführen, Lagern oder Ausstellen verantwortlich ist (die Regelung folgt dem Verursacherprinzip). Insofern erhält die Behörde kraft Gesetzes und zumeist dort, wo die „stichprobenweise Überprüfung" stattfindet auch einen sicheren[168] Kostenadressaten.

Die Situation des „anonymen Testkaufes" ist hinsichtlich der Kostenerstattung dagegen deutlich unsicherer: Im Internethandel ist es üblich, dass die Besteller vorleistungspflichtig sind (typische Bezahlsysteme sind: Kreditkarte, PayPal, bitcoin etc.), d. h. die Behörde müsste den Kauf der Ware zunächst einmal vorfinanzieren. Sollte

---

167 Entsprechend der Begründung für die Stichprobenregelung nach § 26 Abs. 1 S. 3 ProdSG; vgl. dazu *Moritz/Geiß*, Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 111.

168 Sofern er solvent ist.

sich das Produkt nach Prüfung dann als unsicher erweisen, könnte sie ihre Kosten gegenüber den genannten Wirtschaftsakteuren zwar grds. geltend machen (siehe § 28 Abs. 1 ProdSG),[169] allerdings kann nicht mit letzter Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die Zahlung auch erfolgt. Wird nämlich die Ware im Wege des Testkaufs über die Verkaufs-Plattform und Händlern außerhalb des EWR im Drittstaat erworben und von dort direkt an die Besteller ausgeliefert, wäre Adressat des Kostenanspruchs der Hersteller oder Händler im Drittstaat. Da hier – anders als in der EU[170] – in der Regel keine Vollzugs- und Vollstreckungsabkommen bestehen, würde die Kostenlast bei der Marktüberwachungsbehörde verbleiben, wenn der Leistungspflichtige der Zahlungsaufforderung nicht nachkommt. Die Kosten wären dann von der Allgemeinheit, d. h. den deutschen Steuerzahler zu tragen (Gemeinlastprinzip). Zwar könnte man nun darüber nachdenken, das Anbieten von technischen Produkten via Internet mit einem sog. Sicherungseinbehalt[171] zu verknüpfen, der an den Plattformbetreiber zu leisten wäre, allerdings wäre dies mit einem Eingriff in den eigenständigen Geschäftsbereich des Plattformbetreibers (Dienstleisters) verknüpft, er müsste die eingehenden Beträge verwalten, was nach derzeit geltendem Recht und der Privilegierung der Plattformbetreiber wohl nicht realisierbar ist. Insofern bleibt es bei der vorgenannten Vollstreckungsproblematik und dem ggf. Einstehen müssen der Allgemeinheit.

Im Übrigen müssten – will man den Testkauf etablieren – die haushaltsrechtlichen Grundlagen hierfür geschaffen werden, d. h. die Ländergesetze müssten den Mitteleinsatz für Testkäufe im Rahmen der Marktüberwachung ausdrücklich gestatten (siehe auch Ausstattungspflicht nach § 25 Abs. 3 ProdSG) – bislang fehlen entsprechende Regelungen.

Und schließlich steht – selbst mit einer entsprechenden rechtlichen Grundlage/Befugnis – der Einsatz dieses Instruments seitens der Marktüberwachungsbehörden unter dem Postulat der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, insbesondere dürfen im Einzelfall keine weniger aufwändigen Nachweismöglichkeiten vorhanden sein (hier wird dann wieder die Rechtfertigung gegenüber der „kostengünstigeren“ Grenzkontrolle relevant werden).

Zu 4.) Zum Erfordernis der Anonymität wurde bereits unter 1) Stellung bezogen. Zum Teil setzten die Marktüberwachungsbehörden das Instrument des „anonymen Testkaufs“ auch schon ein, indem sie Dienstleister mit dieser Aufgabe betrauen.[172] Dies ist jedoch nicht ganz unproblematisch, da die Dienstleister staatliche MÜ-Aufgaben wahrnehmen. Insofern sind besondere Anforderungen an deren Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Organisationsunabhängigkeit etc. zu stellen – ähnlich wie dies bei

---

[169] Ein Zurücksenden der Waren gegen Kostenerstattung (z. B. bei PayPal) ist wohl in den meisten Fällen nicht möglich, da die Prüfung, d.h. Nutzen der Ware (ggf. zerstörende Prüfung) das eingeräumte Rücksenderecht i.d.R. ausschließt.

[170] In der EU existieren Regelungen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Zwangsvollstreckung: Anknüpfend an die Brüsseler Vollstreckungsübereinkommen sind hier die VO 44/01/EG, die VO 1347/00/EG sowie die VO 2201/03/EG ergangen, welche die grenzüberschreitende Zwangsvollstreckung ermöglichen.

[171] Der Sicherungseinbehalt ist einbehaltener bzw. zusätzlich geleisteter Betrag, der der Verrechnung von nachträglich entstehenden Forderungen dient.

[172] Dies ist nach derzeitiger Erkenntnis in zwei Bundesländern der Fall.

den privat agierenden Zertifizierern der Fall ist. Es müsste daher – will man sie nicht beleihen – zumindest sichergestellt werden, dass diese Dienstleister den Anforderungen genügen, die R 17 aus Anh. II des Beschlusses 768/2008/EG an die notifizierten Stellen richtet. Nur dann wäre hinreichend sichergestellt, dass die Dienstleister nicht gleichzeitig im Lager der Marktüberwachung und des Überwachten agieren.

Zu 5.) Der anonyme Testkauf ist prozessual unproblematisch, sofern eine Rechtsgrundlage dafür vorhanden ist[173]; wird also im ProdSG bzw. auf europäischer Ebene eine entsprechende Regelung geschaffen, könnten die Erkenntnisse daraus in jedem Fall für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden – und wohl auch in straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahren. Dies wurde an anderer Stelle für den Futter- und Lebensmittelbereich gerichtlich entschieden:

> *VGH München, Beschl. v. 14. 11. 2002 – Az. 22 CS 02.2687 (Auszug):*
> … Diese durch Aktenvermerk (Bl. 19 d.A.) dokumentierte, von der Antragstellerin nicht ausdrücklich bestrittene Äußerung muss im Übrigen nicht etwa deshalb außer Betracht bleiben, weil es sich um einen "verdeckten" Testkauf handelte. Die Befragung ohne Offenlegung der amtlichen Funktion des Käufers stellte, da sie nicht nur auf die Erhebung personenbezogener Daten abzielte (Art. 16 Abs. 2 Satz 1 BayDSG), für sich genommen keine gesetzlich verbotene Ermittlungsmaßnahme dar, die ein umfassendes Verwertungsverbot zur Folge haben könnte (vgl. Heß in: Friauf, GewO, § 35 RdNr. 53 a). Die vom Antragstellervertreter angeführte Vorschrift des § 136 StPO ist hier nicht anwendbar, weil die Antragstellerin nicht als Beschuldigte im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens vernommen wurde. Ob die unverbindliche Befragung durch einen als Privatkäufer auftretenden Behördenmitarbeiter aus rechtlicher Sicht wie ein amtliches Auskunftsverlangen betrachtet werden muss, sodass der Antragstellerin gemäß § 29 Abs. 3 GewO bzw. § 41 Abs. 4 LMBG ein Auskunftsverweigerungsrecht zugeständen hätte, über das sie möglicherweise zu belehren gewesen wäre (hierzu Ambs in: Friauf, GewO, § 29 RdNr. 21 m.w.N.), kann offen bleiben. Die genannten Verfahrensrechte sind eine Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes, dass niemand gezwungen werden darf, sich selbst einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu bezichtigen und damit zu seiner Überführung beizutragen ("nemo tenetur se ipsum accusare"; vgl. BGH vom 15. 12. 1989 DVBl 1990, 483/ 484; Thiel, GewArch. 2001, 403/405 m.w.N.). Ihre mögliche Verletzung rechtfertigt daher ein Verwertungsverbot allenfalls im straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtlichen Verfahren, nicht dagegen im Rahmen der Entscheidung über gewerberechtliche Maßnahmen zum Zwecke der Gefahrenabwehr (vgl. Thiel, a.a.O.; Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 4. Aufl. 2002, RdNr. 152). …

Im Übrigen ist der anonyme Testkauf auch in anderen Rechtsgebieten von Bedeutung – im UWG bspw., um Wettbewerbsverstöße aufzudecken und zu ahnden; die Zielrichtung ist der hier diskutierten sehr ähnlich. Im Lauterkeitsrecht sind Testmaßnahmen (Testkäufe, verdeckte Testkäufe usw.) grds. zulässig, um Lauterkeits- oder Vertragsverstöße eines Gewerbetreibenden aufzudecken.[174] Ein Unternehmer, der

---

[173] Solche Rechtsgrundlagen finden sich bspw. im Glückspielbereich: GlüSpVO NRW; § 13a GlüG.

[174] BGHZ 43, 359, 367 = GRUR 1965, 607, 609 – Funkmietwagen; BGH GRUR 1981, 827, 828 – Vertragswidriger Testkauf. Vgl. auch *Köhler*, in Köhler/Bornkamm, UWG, 2014, § 4 Rn. 10.161 - 10.163; *Omsels*, in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, 2013, § 4 Rn. 52 – 63.

sich mit seinem Angebot an die Öffentlichkeit wendet, muss (Test-)Maßnahmen im Interesse der Allgemeinheit und der betroffenen Mitbewerber dulden, sofern und solange sich der Tester wie ein normaler Nachfrager verhält.[175] Allerdings – und dies stellt eine Einschränkung dar – ist der Händler grds. nicht dazu verpflichtet, einem Testkäufer (so er ihn als solchen ausmacht) die Ware tatsächlich zu verkaufen;[176] er könnte sich verweigern. Werden auf der Grundlage solcher Testmaßnahmen Verstöße gegen das UWG festgestellt, können diese Erkenntnisse – so die Rechtsprechung im Lauterkeitsrecht – ohne weiteres in den Zivilprozess oder OWi-Verfahren eingeführt werden. Nichts anderes darf m.E. im Produktsicherheitsrecht gelten.

Handlungsempfehlung Sofern der „anonyme Testkauf" als Ermittlungsinstrument für den Internethandel etabliert werden soll, sollte der Gesetzgeber – um Verbindlichkeit zu erreichen – eine entsprechende Befugnis im ProdSG etablieren, die auch Aussagen zur Kostentragung sowie dem Einsatz Dritter (Dienstleister) enthält. Ferner müsste ergänzend eine haushaltsrechtliche Mittelzuweisung für die Testkäufe im Rahmen der Marktüberwachung auf Länderebene erfolgen. Außerdem sollten Testkäufe – so sie denn zugelassen werden – auch von anderen Marktüberwachungsbehörden wahrgenommen werden können, um Kumulationen zulasten bestimmter Hersteller/Händler zu vermeiden; hierzu ließen sich entsprechende Rubriken in RAPEX oder ICSMS einfügen. Da der Einsatz eines solchen Instruments europaweit von Bedeutung ist, müsste auf eine europäische Regelung gedrängt werden. Letztere ließe sich jetzt – im Zuge der Neuordnung der Marktüberwachung – gut in die neue MÜ-VO einfügen.

6.3.2 Repressive Maßnahmen

Unter repressive Maßnahmen werden hier die anordnenden und eingreifenden Maßnahmen der Marktaufsicht gegenüber den Wirtschaftsakteuren verstanden. Bei Verstößen gegen geltendes Produktsicherheitsrecht stehen den Marktüberwachungsbehörden sowohl Maßnahmen der Gefahrenabwehr (§ 26 ProdSG) als auch sanktionierende Maßnahmen (§§ 39, 40 ProdSG) zur Verfügung, um durch Druck auf die Marktakteure die Sicherheit im Markt zu gewährleisten bzw. Verstöße zu ahnden.

Sofern die Marktüberwachungsbehörden einen begründeten Verdacht[177] haben, dass die Produkte nicht die Anforderungen des ProdSG oder anderer Rechtsvorschriften, bei denen nach § 1 Abs. 4 ProdSG die ProdSG-Vorschriften ergänzend zur Anwendung kommen, erfüllen, sind sie berechtigt – und unter Umständen sogar dazu verpflichtet – die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen (§ 26 Abs. 2 S. 1 ProdSG). Hierfür hält das ProdSG einen nicht abschließenden Katalog von möglichen Maßnahmen bereit (§ 26 Abs. 2 S. 2 ProdSG).

Erlässt die Marktüberwachungsbehörde eine solche Maßnahme oder ordnet sie an, stellt dies juristisch ein Verwaltungsakt (VA) i. S. des § 35 S. 1 VwVfG dar. Hinsichtlich des Erlasses des VA unterliegt die Marktüberwachungsbehörde einem Entschei-

---

[175] BGH GRUR 1991, 843, 844 – Testfotos I.

[176] BGH GRUR 1987, 835, 838 – Lieferbereitschaft.

[177] Für das Erfordernis des begründeten Verdachts reicht ein Gefahrenverdacht aus, der bereits dann vorliegt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Sicherheit und Gesundheit durch ein nicht gesetzeskonformes Produkt gefährdet sind.

dungsermessen – „ob“ sie einschreitet – und einem Auswahlermessen – „wie“ sie einschreitet, also welche Maßnahme sie ergreifen möchte. Das Auswahlermessen ist eingeschränkt, sofern ein ernstes Risiko gegeben ist, denn in diesen Fällen müssen die Behörden eine Rücknahme oder einen Rückruf anordnen (§ 26 Abs. 4 S. 1 ProdSG). Alle Verwaltungsakte unterliegen außerdem dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, d. h. die Maßnahme muss geeignet und erforderlich sein, d. h. die Maßnahme muss das angestrebte Ziel erreichen können und es dürfen keine milderen (weniger einschneidende) Mittel zur Verfügung stehen. In Bezug auf das Verbot des Inverkehrbringens nach § 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 ProdSG kann es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit daher gebieten, den Adressaten zunächst mit milderen Mitteln, insbesondere mit der Aufforderung zur Fehlerbeseitigung nach § 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 ProdSG zu begegnen. Letzteres setzt allerdings die Möglichkeit zur Fehlerbeseitigung voraus, was gerade bei Zwischenhändlern, die häufig im Internetvertrieb agieren, nicht realisierbar sein wird. Dann allerdings stehen mildere Mittel nicht zur Verfügung.

6.3.2.1 Aufforderung zur Herstellung der formalen Konformität

Sofern einem Produkt die formale Konformität fehlt (z. B. das CE-Kennzeichen, Konformitätserklärung oder technische Unterlagen fehlen), sehen diverse Harmonisierungsrichtlinien nach Vorgabe von R 34 i.V.m. R 31 Abs. 4 Anh. II des Beschlusses 768/2008/EG[178] und künftig auch Art. 9 Abs. 1 MÜ-VO-E vor, dass der Wirtschaftsakteur aufgefordert wird, die formale Nichtkonformität zu beseitigen. Besteht die formale Nichtkonformität trotz Aufforderung weiter, können anschließend marktbeschränkende Maßnahmen i. S. des § 26 Abs. 2 ProdSG eingeleitet werden (Art. 9 Abs. 2 MÜ-VO-E). Insofern wird – dies entspricht auch dem oben angeführten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – ein zweistufiges Verfahren angeordnet: Im ersten Schritt ist die Beseitigung eines formalen Mangels unter Fristsetzung anzuordnen[179] und im zweiten Schritt – bei fortbestehender formaler Nichtkonformität – sind markteinschränkende Maßnahmen vorzunehmen.

Beim Internethandel stellt sich nun die Frage, ob dieses gestufte Verfahren zwingend durchzuführen ist? Denn gerade im Internethandel, wo es keinen festen Verkaufs- oder Ausstellungsraum gibt, an dem man die Befolgung der Anordnung bzw. das Fortbestehen der formalen Nichtkonformität kontrollieren könnte, besteht die Gefahr, dass nach der Aufforderung zur Beseitigung des formalen Mangels der betroffene Wirtschaftsakteur nurmehr die Begrifflichkeiten seines Produktes oder seiner Produktbeschreibung ändert und anschließend dasselbe (auch weiterhin) nicht-konforme Produkt einfach auf derselben oder einer anderen Plattform weiter veräußert. Im Internethandel besteht also eine gesteigerte Gefahr dahingehend, dass der betroffene Wirtschaftsakteur durch die erste Anordnung über die laufenden Ermittlungen der Marktaufsicht in Kenntnis gesetzt wird und sich anschließend prüfender und markt-

---

[178] Z. B. Art. 40 EMV-RL (§ 14 Abs. 3 EMVG), Art. 45 SpielzeugRL, Art. 46 SportbooteRL

[179] Das *VG Köln* hat mit Urteil vom 17. Juli 2013 – Az. 21 K 2589/12 entschieden, dass im Rahmen des zweistufigen Verfahrens nach § 14 Abs. 3 EMVG die Anordnung auf der ersten Stufe nicht notwendigerweise in Form eines Verwaltungsakts ergehen muss:“ Jedenfalls in Fällen, in denen dem Betroffenen deutlich gemacht wurde, welche Abhilfemaßnahmen zu ergreifen sind, und in denen aus dem Verhalten des Betroffenen deutlich wird, dass er keine Abhilfemaßnahmen ergreifen wird, bedarf es auf der ersten Stufe keiner der Bestandskraft fähigen verpflichtenden Verfügung“.

einschränkender Maßnahmen entzieht – er sozusagen mit seinen Produkten in der großen „Blase“ des Internets verschwindet und wieder mühsam gesucht werden muss. Es ist daher offenkundig, dass diese abgestufte Vorgehensweise beim Internethandel nicht immer passt, sondern eher dazu beiträgt, die notwendigen markteinschränkenden Maßnahmen (Bereitstellungsverbot, Zwangsgeld etc.) zu vereiteln. Insofern muss über eine Anpassung der Harmonisierungsrichtlinien (ebenso des R 34 Anh. II des Beschlusses 768/EG/2008) bzw. künftig des Art. 9 MÜ-VO-E im Bereich des Internethandels nachgedacht werden – hier sollte die Möglichkeit erwogen werden, die marktbeschränkenden Maßnahmen bei ernsten Gefahren sofort einleiten zu dürfen.

Handlungsempfehlung: Das in Art. 9 MÜ-VO-E (sowie R 34 Beschluss 768/2008/EG) vorgegebene gestufte Verfahren passt für die Marktüberwachung des Internethandels nicht; die Vorgabe sollte daher eine Überarbeitung erfahren.

Ein Weiteres wäre in diesem Zusammenhang überlegenswert: Die online-basierten Informationssysteme (RAPEX und ICSMS) weisen Produkte aus, die von der Marktüberwachungsbehörde tatsächlich geprüft wurden bzw. sich im Prüfverfahren befinden. Reine „Anfangsverdachtsmeldungen“ oder Meldungen zur „formalen Nichtkonformität“ sind darin bislang nicht vorgesehen – auch nicht im ICSMS. Solche Informationen könnten aber durchaus hilfreich sein, damit sich bereits angesprochene Wirtschaftsakteure schwerer damit tun, im Internet unterzutauchen. Insofern wäre zu überlegen, ob man bei der Zusammenführung/Verzahnung der Systeme eine solche Rubrik „Verdachtsmitteilungen – Konformität/formale Konformität“ mit einführt.[180] Sie müsste natürlich im geschlossenen Bereich nur für die Marktüberwachungsbehörden einsehbar sein, um bei zu Unrecht ergangenem Verdacht Schaden von den betroffenen Herstellern und Händlern abzuwenden.

Zum Bereich der formalen Konformität gehört auch das Anbringen von Warnhinweisen, die spezialgesetzlich abgefordert sind.[181] So sieht etwa § 11 Abs. 1 der 2. GPSV (SpielzeugVO) vor, dass bestimmte Spielsachen mit einem Warnhinweis versehen sein müssen. Die SpielzeugVO verweist hierfür auf die Vorschriften im Anhangs V der SpielzeugRL 2009/48/EG, wo konkrete Spielzeuge benannt werden, die mit einem Warnhinweis zu versehen sind (z. B. Aktivitätsspielzeug, Schlittschuhe, Wasserspielzeug, Spielzeuge mit Schnüren etc.). Der Warnhinweis muss nach § 11 Abs. 3 der SpielzeugVO, die insoweit Art. 11 Abs. 2 UAbs. 2 der SpielzeugRL 2009/48/EG umsetzt, mit dem Wort „ACHTUNG“ beginnen. Hierdurch soll hervorgehoben werden, dass von dem Spielzeug eine reale Gefahr ausgeht. Händler müssen nach § 7 Abs. 1, 11 Abs. 4 der SpielzeugVO sicherstellen, dass die Warnhinweise für die Verbraucher klar erkennbar sind. § 11 Abs. 4 S. 2 der SpielzeugVO stellt nun ausdrücklich klar, dass diese Anforderung auch für den Verkauf der Spielsachen über das Internet gilt. Daher muss der Hinweis „ACHTUNG“ nicht nur auf Produktbeschreibung und/oder Verpackung, sondern auch auf den entsprechenden Internetsei-

---

[180] So etwas deutet sich im Entwurf der MÜ-VO an. Danach soll ICSMS auch die formale Nichtkonformitäten erfassen (s. Art. 21 MÜ-VO-E).

[181] Die Tatsache, dass es sich um eine bereits bestehende gesetzliche Verpflichtung handelt, begründet den Unterschied zu den „Sicherheitshinweisen“ (s. dazu Abschnitt 6.2.2.2), die ausdrücklich zur Abwendung (neuer) erkennbarer Gefahren von den Marktüberwachungsbehörden angeordnet werden.

ten deutlich sichtbar sein; alternative Bezeichnungen, wie z. B. „Sicherheitshinweis" sind dabei nicht ausreichend.[182] Insofern ist ein Verkaufsplattform-Betreiber, der zugleich Einführer, Bevollmächtigter oder Händler ist (z. B. otto.de, decathlon.de, ebay.de[183]), auch zur Anbringung dieses Warnhinweises verpflichtet; wobei die eingangs beschriebene Problematik auch in diesem Bereich relevant wird.

Der „nur"-Plattformbetreiber (sog. „Host-Provider") ist dagegen kein Anordnungsadressat, er fällt als Diensteanbieter nicht in den persönlichen Anwendungsbereich des ProdSG (siehe Abschnitt 6.1.4); für ihn greifen daher die Vorgaben aus der SpielzeugVO zur Anbringung von Warnhinweisen grds. nicht. Markteinschränkende Maßnahmen können – wenn überhaupt (siehe einschränkend die Privilegierung des Dienstanbieters in § 10 TMG) – nur subsidiär und bei einer akuten und ernsten Gefahr gegen ihn gerichtet werden (§ 27 Abs. 1 S. 2 ProdSG). Würde also der Online-Händler mit Sitz im Ausland – er ist in seinem Heimatland keiner Marktbeschränkung unterworfen und hegt auch kein Interesse daran, die für den europäischen/deutschen Markt abgeforderten Hinweise anzubringen – über eine Betreiberplattform den nationalen Markt erreichen, könnte dies nach derzeit geltendem Recht nicht von dem Plattformbetreiber nachgeholt bzw. anstatt des Anbieters abgefordert werden.

Handlungsempfehlung: Regelungen, wie sie § 11 Abs. 4 SpielzeugVO vorhält sind grds. zu begrüßen, da sie zum einen die Sicherheit im Internethandel und zum anderen die Sensibilität für die Produktsicherheit im Internethandel verbessern. Insofern sollte man prüfen, ob solche Warnhinweise auch für andere, besonders betroffene Produktsparten sinnvoll sein könnten und sie sodann – ähnlich wie das § 11 Abs. 4 SpielzeugVO anordnet – auch für den Internethandel verbindlich abfordern.

Dennoch bleibt die Problematik bestehen, dass die „nur" Plattformbetreiber diese Warnhinweise produktsicherheitsrechtlich weder anbringen noch für den Wirtschaftsakteur (z. B. den Hersteller) nachholen müssen, obschon sich das technisch durchaus realisieren ließe. Zumeist sind nämlich die Plattformen produktgruppenspezifisch aufgebaut und es wäre technisch ohne weiteres möglich, dem Nutzer, sobald er z. B. den Suchbegriff „Wassertier" oder „Schlittschuhe" (Anh. V der SpielzeugRL) eingibt, einen Warnhinweis i. S. des § 11 SpielzeugVO („ACHTUNG" plus Erläuterung) einzublenden und ihn – dem Zweck der SpielzeugRL nachkommend – über das reale Gefahrenpotential in Kenntnis zu setzen. Wollte man eine solche technische Maßnahme, die in den Geschäftsbetrieb des Plattformbetreibers hineinreicht, anordnen, würde dies allerdings voraussetzen, dass der Plattformbetreiber kraft Gesetzes in den persönlichen Anwendungsbereich des ProdSG fällt, was derzeit aber nicht der Fall ist (sie sind derzeit „neutral"). Insofern sollten die Diensteanbieter in die Gruppe der Wirtschaftsakteure aufgenommen werden, für die der Anwendungsbereich des ProdSG eröffnet ist (dazu siehe schon Abschnitt 6.1.4).

Alternativ kommen jedoch privatrechtliche Ansprüche gegen den Plattformbetreiber (Host-Provider) in Betracht, z. B. gerichtet auf Löschung der Inhalte, allerdings nur, wenn er seitens der Marktüberwachungsbehörden über die Verletzung der Warnhinweispflicht in Kenntnis gesetzt wurde, er also positive Kenntnis von den Verstößen seitens der Kunden hat. Dies könnte z. B. künftig aus RAPEX, ICSMS oder dem

[182] *OLG Hamm*, Urteil v. 16.5.2013 – Az. 4 U 194/12.

[183] Zumindest legt dies das Geschäftsmodell von eBay nahe – siehe dazu Abschnitt 4.2.

Produktsicherheitsportal der BAuA automatisiert veranlasst werden. Dann besteht sogar die privatrechtliche Pflicht des Plattformbetreibers, weitere solcher Schutzrechtsverletzungen Dritter eigenständig aufzusuchen und zu beseitigen, sofern dies zumutbar erscheint[184] (dazu siehe Abschnitt 8).

6.3.2.2 Anordnung von Sicherheitshinweisen

Neben der Aufforderung zur Herstellung der formalen Konformität haben Marktüberwachungsbehörden nach § 26 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 5 auch das Recht, die Anbringung von geeigneten, klaren und leicht verständlichen Sicherheitshinweisen in deutscher Sprache anzuordnen, um so die Verbraucher auf Risiken hinzuweisen, die mit dem Produkt verbunden sind.[185]

Sofern Produkte bereits auf dem Markt bereitgestellt sind und Verbraucher seitens des Herstellers nicht hinreichend über die bestehenden Risiken aufgeklärt wurden, kann die Marktüberwachungsbehörde anordnen, dass die Öffentlichkeit vor den mit dem Produkt verbundenen Risiken gewarnt wird (§ 26 Abs. 2 Nr. 9 ProdSG).[186] Kommt der Anordnungsadressat dieser Aufforderung nicht oder nicht rechtzeitig nach, so ist die Marktüberwachungsbehörde auch selbst befugt, die Öffentlichkeit vor entsprechenden Risiken zu warnen.

Handlungsempfehlung: Ähnlich wie im vorangegangenen Abschnitt wäre es von Vorteil, man könnte das Anbringen der Sicherheitshinweise auch vom Plattformbetreiber verlangen – technisch scheint dies möglich zu sein (s. o.).

6.3.2.3 Verbot der Ausstellung oder Bereitstellung eines Produktes

Sofern Produkte die Anforderungen nach dem ProdSG nicht erfüllen und ernste Risiken insbesondere für die Sicherheit und Gesundheit von Personen darstellen, müssen Marktüberwachungsbehörden die Bereitstellung des Produktes auf dem Markt nach § 26 Abs. 4 untersagen.

Dieses Befugnis steht den Marktüberwachungsbehörden auch im Falle eines begründeten Verdachts zu: Sofern ein Produkt im Verdacht steht, nicht den produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen zu genügen, kann eine Behörde nach § 26 Abs. 2 ProdSG verbieten, dass ein Produkt auf dem Markt bereitgestellt (§ 26 Abs. 2 Nr. 2, 4, 6) oder auch nur ausgestellt (§ 26 Abs. 2 Nr. 1, 4 ProdSG) wird.[187] Bei Letzterem ist die Privilegierung in § 3 Abs. 5 ProdSG zu beachten – d. h. eine Ausstellung kann mit entsprechendem Warnhinweis u. U. erfolgen.

---

[184] S. zur Störerhaftung der Verkaufsplattformen sowie deren Pflichten u. a.: *Lerach,* Präzisierung der Störerhaftung für Verkaufsplattformen im Internet, in: GRUR-Prax 2013, S. 531 ff.; *Hacker*, L'Oreal/eBay: Die Host-Provider-Haftung vor dem EuGH, in: GRUR-Prax 2011, 391 ff.

[185] Siehe dazu *LG Bonn*, Urteil vom 10.02.2005 - 6 S 242/04 – Tapetenkleistermaschine; *VG Berlin*, Beschluss vom 09.02.2012 - VG 1 L 422.11 – Elektrofahrrad.

[186] Dies kann auch über die internetbasierten Informationssysteme des Internetportals der BAuA oder des ICSMS geschehen, siehe Abschnitt 6.3.1.1.

[187] *VG Berlin*, Beschluss vom 09.02.2012 - VG 1 L 422.11 – Elektrofahrrad; hier hatte der Anordnungsadressat neben dem klassischen Handel auch über das Internet vertrieben.

Im Grundsatz ist die Behörde daher befugt, das Ausstellen eines Produktes via Internet zu untersagen, sofern ein begründeter Verdacht besteht, dass das Produkt nicht die produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen erfüllt. Sofern der Online-Händler in Deutschland ansässig und bekannt/registriert ist, kann ihm gegenüber eine solche Anordnung auf Untersagen der Ausstellung (§ 26 Abs. 2 Nr. 1 ProdSG) ergehen. Verbirgt sich der Online-Händler allerdings hinter einer Verkaufsplattform[188], kann die Anordnung nur erfolgen, sofern zuvor die Adressdaten des Anbieters beim Plattformbetreiber ermittelt wurden (siehe Abschnitt 6.3.1.2). Setzt man darüber hinaus den Plattformbetreiber über die rechtswidrigen Handlungen des Anbieters in Kenntnis, kann die Löschung des Angebots – das Verbot des Ausstellens – privatrechtlich veranlasst werden (siehe dazu Abschnitt 8).

6.3.2.4 Maßnahmen der aktiven Gefahrenabwehr

Zur aktiven Gefahrenabwehr wurden den Marktüberwachungsbehörden Befugnisse zur Gefahrenabwehr übertragen, die unmittelbar dazu dienen, bereits bereitgestellte und gefährdende Produkte unschädlich zu machen bzw. vom Markt zu entfernen.

6.3.2.4.1 Rückruf eines Produkts

Sofern Produkte, die bereits auf dem Markt bereitgestellt wurden, ein ernsthaftes Risiko für Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher darstellen (§ 2 Nr. 9 ProdSG), haben Marktüberwachungsbehörden nach § 26 Abs. 4 den Rückruf bzw. die Rücknahme des Produktes anzuordnen. Eine Rücknahme oder ein Rückruf eines Produktes kann angeordnet werden, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass das Produkt den produktsicherheitsrechtlichen Vorschriften nicht genügt (§ 26 Abs. 2 Nr. 7 ProdSG).

6.3.2.4.2 Konfiszierung und Vernichtung eines Produkts

Im Falle eines begründeten Verdachts, dass ein Produkt den produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen nicht genügt, ist die Marktüberwachungsbehörde nach § 26 Abs. 2 Nr. 8 gar befugt, drastischere Maßnahmen zu ergreifen. So kann ein Produkt in entsprechenden Fällen sichergestellt, vernichtet oder auf andere Weise unbrauchbar gemacht werden.

6.3.2.5 Sanktionierende Maßnahmen

Neben dem Erlass von Anordnungen im Wege der aktiven Gefahrenabwehr besteht für die Marktüberwachungsbehörde die Möglichkeit, gegen Wirtschaftsakteure Bußgelder zu verhängen oder sie strafrechtlich zu sanktionieren. Die Bußgeld- und Strafvorschriften finden sich in §§ 39, 40 ProdSG.

---

[188] Die Verkaufsplattform selbst – der Diensteanbieter (Host-Provider) – ist kein Aussteller i. S. des § 2 Nr. 3 ProdSG, er stellt lediglich das „Messegelände“ zur Ausstellung zur Verfügung (um an ein Bild aus dem physischen Handel anzuknüpfen).

6.3.2.5.1 Bußgelder

In § 39 ProdSG wird – ohne dass dies in den Tatbeständen ausdrücklich erwähnt wird – der vorsätzliche oder fahrlässige Verstoß gegen die dort aufgeführten Vorschriften als Ordnungswidrigkeit sanktioniert.
Im Vergleich zum GPSG wurden die Obergrenzen für die von Behörden zu verhängenden Bußgelder im ProdSG deutlich erhöht:[189] Bestimmte Ordnungswidrigkeiten, wie beispielsweise die Anbringung eines Zeichens, das mit dem CE- oder GS-Zeichen zu verwechseln ist („China Export"), kann nun mit bis zu 100.000 EUR Bußgeld geahndet werden. Mit bis zu 10.000 EUR Bußgeld belegt werden beispielsweise fahrlässige oder vorsätzliche Verstöße gegen Vorschriften des ProdSG, wie etwa das Unterlassen der Beigabe einer Gebrauchsanleitung, die fehlende, nicht vollständige oder nicht rechtzeitige Anbringung von Namen oder Kontaktanschriften der Hersteller oder das unrichtige Erteilen von Auskünften an die Marktüberwachungsbehörde.[190]

Kapoor/Klindt machen darauf aufmerksam, dass aufgrund des ProdSG nun auch einige „durchaus praxisrelevante Tatbestände" mit einem Bußgeld belegt werden, die in Zeiten des GPSG noch nicht bußgeldbewehrt waren.[191] Als Beispiele für derlei verschärfte Tatbestände nennen die Autoren:

- „Kennzeichnung von Verbraucherprodukten mit den Kontaktdaten des Herstellers, des Bevollmächtigten bzw. des Einführers
- Beifügung einer Gebrauchsanleitung in deutscher Sprache
- Kennzeichnung ausgestellter Produkte, die nicht gesetzeskonform sind
- fehlende CE-Kennzeichnung eines Produkts
- Verwendung des GS-Zeichens nach Entzug oder Aussetzung der Zuerkennung
- fehlende Bescheinigung über die Zuerkennung des GS-Zeichens
- fehlende Überprüfung des Einführers eines Produkts mit GS-Zeichen, ob eine Zuerkennung vorliegt."[192]

6.3.2.5.2 Strafrechtliche Maßnahmen

Das ProdSG sieht für ausgewählte Tatbestände auch die Möglichkeit der strafrechtlichen Sanktionierung vor. So kann mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe bestraft werden, wer eine Ordnungswidrigkeit, die mit 100.000 € Geldstrafe geahndet werden kann, vorsätzlich und beharrlich wiederholt und durch eine solche vorsätzliche Handlung Leben oder Gesundheit eines anderen oder fremde Sa-

---

[189] *Kapoor/Klindt*, Das neue deutsche Produktsicherheitsgesetz (ProdSG), NVwZ 2012, 719 (724).

[190] S.a. *Heuer/Reusch*, Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 64 ff.; *Moritz/Geiß*, Das Produktsicherheitsgesetz, 2012, S. 119 ff.

[191] *Kapoor/Klindt*, Das neue deutsche Produktsicherheitsgesetz (ProdSG), NVwZ 2012, 719 (724).

[192] Kapoor/Klindt (2012, S. 724)

chen von bedeutendem Wert gefährdet (§ 40 ProdSG). Insofern lässt sich die beharrliche und wiederholte vorsätzliche Zuwiderhandlung gegen vollziehbare Anordnungen der Marktüberwachungsbehörden (§ 26 ProdSG) strafrechtlich sanktionieren. Mit Freiheitstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe kann ebenso bestraft werden, wer beharrlich und wiederholt das GS-Zeichen missbräuchlich verwendet oder solchermaßen mit ihm wirbt (§ 22 Abs. 3 ProdSG).

Bezogen auf den Internethandel wird man mit Sicherheit Sachverhalte ermitteln, die ein Bußgeld oder bei wiederholter vorsätzlicher Zuwiderhandlung sogar eine strafrechtliche Sanktion rechtfertigen. Problematisch wird jedoch das Ahnden dieser Verstöße, wenn die Anbieter aus dem Ausland, insbesondere aus Drittstaaten agieren. In diesen Fällen liegt dann zwar ein Verstoß gegen die nationalen Vorschriften vor und Sanktionsmechanismen könnten verhängt werden, allerdings ist der Vollzug der Sanktionen von der Amtshilfe und von entsprechenden Vollstreckungsabkommen mit den Drittstaaten abhängig.[193]

6.3.3 Befragung zum Einleiten der Marktüberwachungsmaßnahmen

Im Rahmen der Studie wurde auch eine direkte Befragung bei den Gewerbeaufsichtsämtern in Deutschland durchgeführt, mit dem Ziel herauszubekommen, wie die Behörden von unsicheren Produkten im Internet Kenntnis erlangen und in welcher Weise sie sodann verfahren.

Nach Angabe der Behörden, erlangen sie Kenntnis durch eigene Recherche, Verbrauchermeldungen, Meldungen von Wettbewerbern, Mitgliedschaft in E-Mail-Verteilern verschiedener Bundesministerien, ICSMS-Meldungen und durch RAPEX-Meldungen. Eine Priorisierung dieser Meldewege wollten bzw. konnten die Behörden nicht vornehmen.

Das darauf folgende Vorgehen ist nach Auskunft der Behörden dann abhängig vom Standort des Produzenten, bzw. Verkäufers. Befindet sich der Verkäufer im eigenen Regierungsbezirk, so gehen die Beamten vor Ort und untersagen den weiteren Verkauf oder veranlassen, bei hohem Risiko, die Vernichtung der unsicheren Ware. Befindet sich der Verkäufer jedoch außerhalb des eigenen Regierungsbezirkes melden sie das unsichere Produkt anderen Behörden in der Regel[194] über ICSMS oder RAPEX. Meldungen über RAPEX finden allerdings nur selten statt, da hierfür eine tiefergehende Prüfung des Produktes inkl. eines Gutachtens notwendig wäre. Als problematisch schätzen es die Behörden ein, wenn der Verkäufer im außereuropäischen Ausland ansässig ist, denn dann – so die zumeist gewährte Antwort – bestehe für die Marktüberwachungsbehörde ohnehin keine Möglichkeit der Intervention – das Einleiten von Maßnahmen unterbleibt dann zumeist.

---

[193] Diese Problematik besteht auch hinsichtlich der Zustellung von Verwaltungsakten. Zwar ermöglicht das Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) die Zustellung von Anordnungen ins Ausland (§ 9 des VwZG), allerdings hängt der Erfolg der Zustellung stark von den Gegebenheiten im Empfängerland ab; in vielen Ländern scheitert daher eine Zustellung.

[194] Es wurde auch der „kleine Dienstweg“ genannt.

6.4 Zusammenfassung

Die Organisation der Marktüberwachung in Deutschland kann derzeit als nur schwer überschaubar und gleichzeitig äußerst komplex beschrieben werden (siehe Abb. 6.8); dieser Eindruck potenziert sich, auf europäischer Ebene.

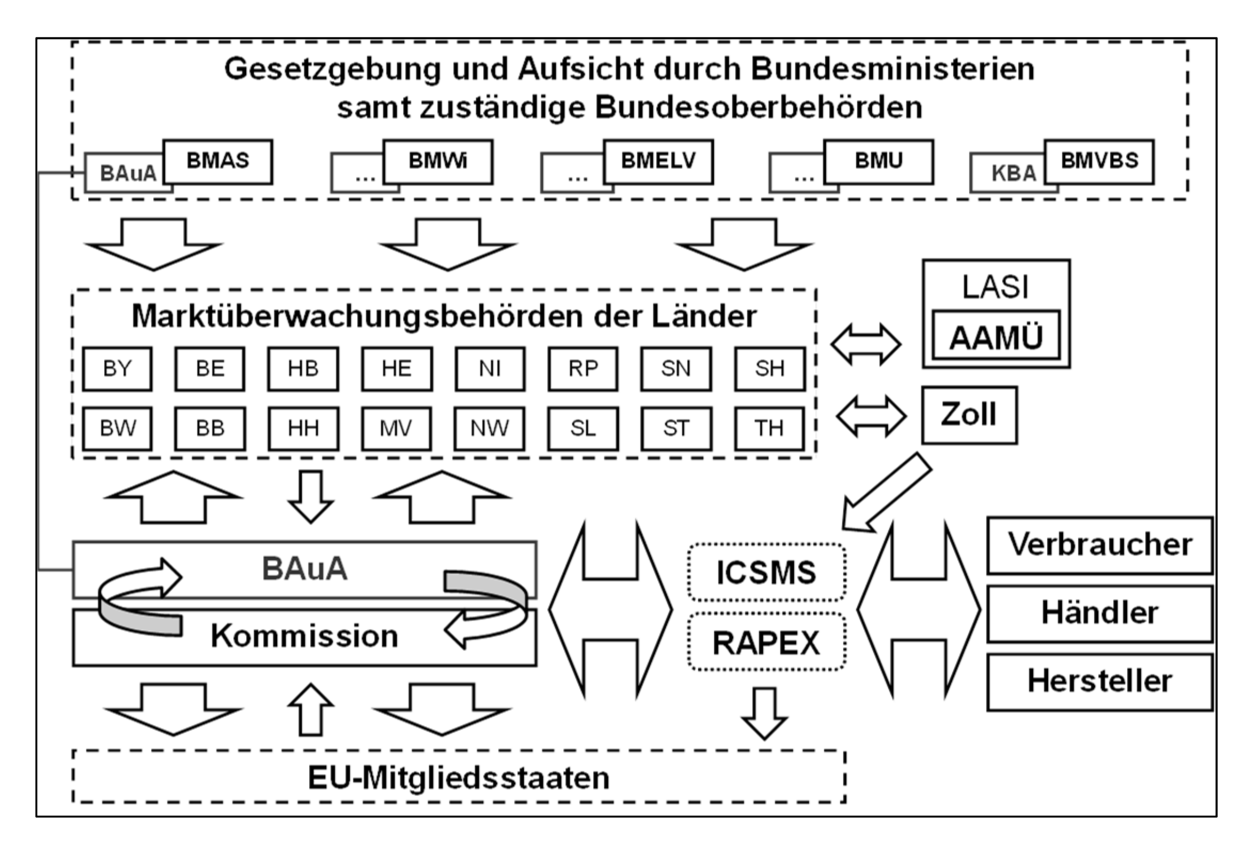


Abb. 6.8 Beteiligten der Marktüberwachung in Deutschland[195]

Naturgemäß orientieren sich die europäischen und nationalen Überwachungsmechanismen am physischen Handel mit einem Fokus auf den Gemeinschaftsraum, was allerdings die Realisierung der Produktsicherheit im grenzüberschreitenden Internethandel mittels des vorhandenen Instrumentariums erschwert.

Wie aufgezeigt wurde, sind bereits die grundlegenden Begrifflichkeiten, wie etwa das Inverkehrbringen als erstes Bereitstellen im Kontext des Internethandels auslegungsbedürftig, insbesondere, wenn die Produkte aus einem Drittstaat direkt an den Verbraucher in der EU versandt werden. Auch der Begriff des „Ausstellens" passt für den Internethandel via Verkaufsplattform nicht. Im Rahmen der Anordnungsadressaten stellt man fest, dass der Wirtschaftsakteur „Verkaufsplattform" hier einen Platz haben müsste. Und schließlich könnten Marktüberwachungsmaßnahmen nützlich sein, die das derzeitige Rechtsgefüge jedoch noch nicht vorhält (z. B. der anonyme Testkauf).

Insofern ist feststellbar, dass die bestehenden Marktüberwachungsinstrumente zwar irgendwie Anwendung finden können, aber oftmals eben nicht passend sind. Insbe-

---

[195] Eigene Darstellung.

sondere dort, wo neben dem Hersteller und dem Importeur weitere Beteiligte auftreten, wie etwa Packstationen, Verladezentren oder Verkaufsplattformen müssen die vorhandenen Regeln häufig ausgelegt oder als nicht hinreichend deklariert werden, was jedoch einem europaweiten rechtssicheren Umgang grundsätzlich nicht zuträglich ist. Vielmehr ist die Auslegungspraxis der Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich, sodass eine vermeintlich einheitliche Marktüberwachung jetzt doch zu unterschiedlichen Ergebnissen in den national vollziehenden Mitgliedstaaten führen würde. Daher ist nicht nur der nationale, sondern auch der europäische Gesetzgeber gefordert, entsprechende Anpassungen vorzunehmen – zumindest aber Klarstellungen in rechtbegleitenden Leitlinien festzuschreiben; Vorschläge wurden an den entsprechenden Stellen unterbreitet.

Möglicherweise ist es sogar in Anbetracht der Bedeutung und Komplexität des Themas „Produktsicherheit im Internethandel“ angezeigt, in die künftige MÜ-VO Regelungen zum Internethandel sowie dem Zusammenspiel der Marktüberwachungs- (Behörden/Zoll) und der Wirtschaftsakteure (ggf. mit neu hinzutretenden) zu implementieren, ggf. in einem eigenständigen Kapitel. Hierdurch wäre gewährleistet, dass trotz nationaler Zuständigkeit ein einheitlicher Vollzug der Marktüberwachung auch in diesem Bereich stattfände.

7 Besonderheiten im Internethandel und die Grenzen der klassischen Marktüberwachung – Szenarien –

Nachfolgend werden einige typische Szenarien dargestellt und mit den Fragestellungen der Marktüberwachung verknüpft sowie stichpunktartig nach derzeit geltendem Recht aufgelöst. Dabei wird erneut erkennbar, wo die Schwierigkeiten im Internethandel liegen und weiter, dass die aufgeworfenen Fragen nicht immer klar und eindeutig bzw. zur Zufriedenheit aufgelöst werden können.

7.1 Szenario 1

Der Anbieter aus einem Drittstaat bietet auf einer bekannten Internetplattform nicht marktfähige Produkte an und gibt als Artikelstandort einen deutschen Standort an; auf der Internetseite befindet sich kein Impressum – allerdings eine Firmenanschrift. Die Produkte scheinen – so der erste Eindruck auf der Internetseite – nicht ordnungsgemäß gekennzeichnet zu sein. Daraufhin wurde der Internethändler von der Marktüberwachungsbehörde angeschrieben, auf die Nichtkonformität der Produkte hingewiesen und gebeten, die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten. Da keine Antwort erfolgte, wurde eine Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt, bei der sich dann folgender Sachverhalt herausstellte: Der Internethändler war an der angegebenen Adresse gar nicht ansässig. Stattdessen befand sich dort eine andere Firma, eine Paketpackstation. Diese erhielt auf der Grundlage eines Dienstleistungsvertrages mit dem Anbieter die mangelhaften, nicht marktfähigen Produkte von diesem sowie Adressaufkleber von einem Unternehmen außerhalb Deutschlands (aus UK), verpackte die Ware in Unkenntnis (zum Teil waren sie auch schon verpackt) und versandte sie schließlich an den Endkunden weiter. Sofern Rücksendungen stattgefunden haben, nahmen die Produkte ebenfalls den Weg über die Packstation (siehe Abb. 7.1)

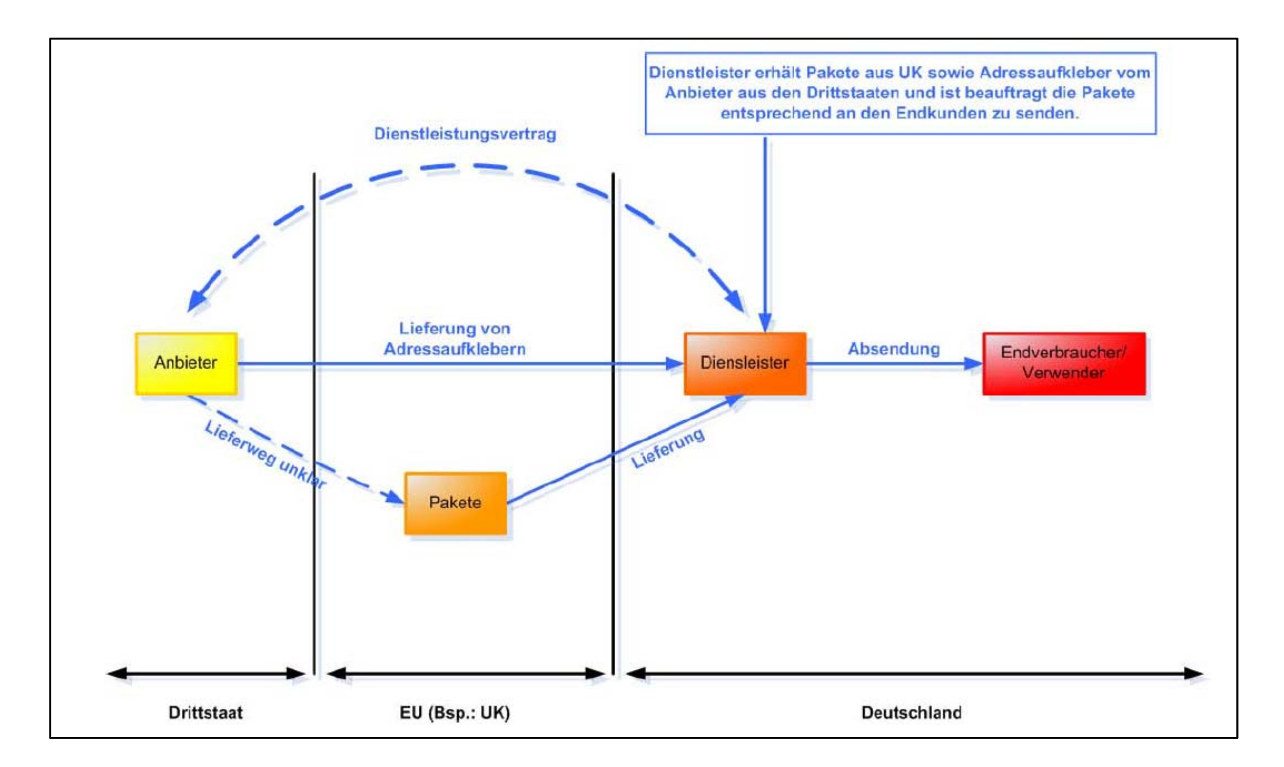


Abb. 7.1 Skizze zu Szenario 1

Die Problematik für die Marktüberwachung ist offenkundig: Wann und wo werden die Produkte in Verkehr gebracht bzw. bereitgestellt und wer kommt als Anordnungsadressat in Betracht. Dabei ließe sich weiter differenzieren zwischen einem Anbieter aus einem Drittstaat und einem Anbieter aus dem EWR.

Marktaufsichtsrechtliche Lösung nach derzeit geltendem Recht:

- Das Zeigen der Produkte im Internet seitens des Online-Händlers stellt noch kein Inverkehrbringen oder Bereitstellen, allenfalls ein Ausstellen i. S. des § 2 Nr. 3, § 3 Abs. 5 ProdSG dar.
- Die Ware wird auch nicht mehr eingeführt und dadurch in Verkehr gebracht, da sich die Ware bereits im EWR befindet (§ 2 Nr. 15 ProdSG) – sie nach Deutschland also nicht mehr „einreist" (sie war schon nach UK eingereist).
- Die Lieferung der Waren vom Hersteller im Drittstaat über den Versender in UK an den Dienstleister in Deutschland (Packstation) stellt ebenso wenig ein Bereitstellen bzw. eine Inverkehrgabe dar, da die Überlassung an einen Frachtführer, Spediteur, Versender, Monteur, Etikettierer etc., der das Produkt eben nur weiterleitet bzw. es weiteren verarbeitungstechnischen Vorgängen zuführt, ausdrücklich vom Tatbestand der Inverkehrgabe ausgenommen ist (siehe Abschnitt 6.1.3.1). Ein Produkt kann nach Auffassung der Europäischen Kommission erst in Verkehr gebracht werden, wenn alle verarbeitungstechnischen Vorgänge abgeschlossen sind.[196]

[196] *Europäische Kommission*, Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien (Blue Guide), 2000, S. 24 (Tz. 3.3).

- Bereitgestellt wird das Produkt daher für die nationalen Marktüberwachungsbehörden erst beim Endkunden, der jedoch kein tauglicher Anordnungsadressat ist, da er die formale Konformität nicht realisieren kann.
- Dies kann lediglich der Anbieter (Online-Händler) selbst realisieren – er käme als Anordnungsadressat in Betracht – der jedoch in seinem Drittstaat mangels Impressum verborgen bleibt.
- Eine Information an die Zollbehörden in UK mit dem Ziel zu verhindern, dass die Ware an den Außengrenzen UK´s für den Warenverkehr im EWR freigegeben wird, wäre zwar möglich (und in diesem Fall angezeigt; „Staffelstab-Übergabe“), allerdings ebenso wenig erfolgversprechend, da die Art der Lieferung aus dem Drittstaat unklar ist und erst seitens der Marktaufsicht in UK ermittelt werden müsste. Außerdem bestehen keine Anordnungs- bzw. Weisungsbefugnisse gegenüber den ausländischen Zollbehörden.

Alternativ-/Verbesserungsvorschlag: Die schnellste und wohl wirkungsvollste Lösung wäre hier, wenn man dem Plattformbetreiber (Host-Provider) das Zeigen des Produktes verbieten könnte, um Bestellvorgänge in den relevanten Markt in der Zukunft auszuschließen. Ferner, wenn man den Dienstleistern (hier dem Versender sowie der Packstation) rechtssicher sowie stets – und eben nicht nur subsidiär als Notbehelf und bei einer besonderen Gefahrenlage (§ 27 Abs. 1 S. 2 ProdSG) – zumindest das Weiterversenden untersagen könnte. Beides setzt jedoch die Anpassung des „Wirtschaftsakteur-Begriffs“ voraus. Bislang fällt weder die Verkaufsplattform (Host-Provider) noch der Dienstleister (Lagerist, Verpackungszentrum etc.) in den Anwendungsbereich des ProdSG – sie sind i.d.R. keine tauglichen Adressaten von Marktüberwachungsmaßnahmen.

Ebenso zeigt sich, dass die Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden und den europäischen Zollbehörden verbessert werden müsste, um hier die notwendigen Ermittlungen – wo und wie kommt die Ware nach UK – umgehend auch von Deutschland aus einleiten zu können.

7.2 Szenario 2

Ein Bürger kauft online ein Gerät, welches unter die RL 2006/95/EG / 1. ProdSV (Niederspannungsgerät) fällt, bei einem Online-Händler aus einem Drittstaat. Er beabsichtigt, dieses Gerät für die Eigennutzung zu verwenden. Bei der Einfuhr stellt der Zoll fest, dass dieses Gerät eventuell Mängel hat und bindet die zuständige Marktüberwachungsbehörde (hier: die GewA) ein – Kontrollmitteilung. Die Prüfung des Gewerbeaufsichtsamtes/GUS führt zu dem Ergebnis, dass dieses Gerät den Kennzeichnungsanforderungen nach § 3 1. ProdSV nicht entspricht – eine (nur) formale Nichtkonformität vorliegt. Entsprechend Art. 29 Abs. 2 VO 765/2008/EG wird der Zoll darüber informiert, dass dieses Gerät nicht mit den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft übereinstimmt. Das Gerät wird daraufhin vom Zoll nicht für den freien Warenverkehr freigegeben und an den Absender zurückgesandt.

Hier wurde das Produkt – im Unterschied zum vorangegangenen Fall – zwar aus dem Verkehr gezogen, allerdings stellen sich ebenfalls gleich mehrere Fragen, namentlich, ob man bereits von einem Inverkehrbringen des Gerätes reden konnte, wer

Anordnungsgegner ist, ob die formale Nichtkonformität für die Untersagung des Inverkehrbringens ausreicht und inwieweit der betroffene Bürger diesen Eingriff (er erhält das Produkt nicht) zu dulden hat?

Marktaufsichtsrechtliche Lösung nach derzeit geltendem Recht:

- Der Zoll hat das Produkt noch nicht für den Markt freigegeben, das Produkt befindet sich also noch im zollrechtlichen Verfahren. Damit hat eine Einfuhr/Inverkehrgabe (§ 2 Nr. 15 ProdSG) noch nicht stattgefunden (siehe Abschnitt 6.1.3.2). Verbietet – wie im vorliegenden Sachverhalt – die Marktaufsicht das Inverkehrbringen, findet i.d.R. keine Überführung in den freien Verkehr seitens des Zolls mehr statt.

- Die Inverkehrgabe/das Bereitstellen hat auch nicht schon dadurch stattgefunden, dass das Produkt über die Homepage des Online-Händlers in Deutschland sichtbar gemacht wurde (siehe Abschnitte 6.1.3.1 und 6.1.3.2).

- Die Marktaufsichtsbehörde kann dem Zoll die Freigabe des Produkts und damit dem Online-Händlers das Inverkehrbringen untersagen und so nach Art. 29 Abs. 1 und 2 VO 765/2008/EG die Überführung des Produkts in den freien Verkehr verhindern.

  Im Rahmen des ProdSG entscheidet grds. die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen, welche Maßnahmen sie für erforderlich hält (§§ 26 Abs. 2, 29 Abs. 2 ProdSG). Lediglich bei Produkten, die eine ernste Gefahr i. S. der Art. 22 VO 765/2008/EG (Risikobewertung) darstellen, sieht Art. 26 Abs. 4 ProdSG, Art. 29 Abs. 1 VO 765/2008/EG zwingend ein Inverkehrbringensverbot vor. Allerdings kann auch schon unterhalb dieser Risikoschwelle im Einzelfall ein Inverkehrbringen verboten werden.[197] Ein solches Verbot wäre wohl auch bedingt möglich[198] – etwa als Anordnung, das Produkt erst in Verkehr zu bringen, wenn es den Sicherheitsanforderungen des § 3 Abs. 2 ProdSG genügt oder die nach § 6 Abs. 1 ProdSG bzw. nach den Harmonisierungsrichtlinien erforderlichen Kennzeichen angebracht wurden.[199]

- Der Zoll kann also die Ware vernichten (bei ernsten, erhebliche Gefahren) oder – wie hier erfolgt – an den Absender, verbunden mit der Bitte die formale Konformität herzustellen, zurücksenden.

- Weitere Maßnahmen gegen den Online-Händler sind wohl nicht möglich. Während man einem in Deutschland ansässigen und registrierten Online-Händler zumindest das Ausstellen und damit das Zeigen des Produktes bis

---

[197] Unklar und widersprüchlich ist an dieser Stelle die *Europäische Kommission*, Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien (Blue Guide), 2000, S. 68 (Tz. 8.7. lit. b) und c)). Hier bleibt nämlich offen, ob bei formaler Nichtkonformität die Überführung in den freien Verkehr zu erfolgen hat oder (weil ggf. keine ernste Gefahr vorliegt) nicht.

[198] Ähnlich *Wiebauer*, Import und Produktsicherheit, EuZW 2012, 14 (19).

[199] Entsprechend auch die Vorgehensweise in 2-Stufen nach dem Blue Guide der *Europäischen Kommission*, S. 57 (Tz. 8.2.2) – 1. Verpflichtung die Nichtkonformität zu beseitigen; 2. Einschränkung oder Verbot – die durch die Bedingungsklausel jetzt lediglich miteinander verbunden werden

auf Weiteres (bis zur Herstellung der formalen Konformität) untersagen (§ 26 Abs. 2 Nr. 1 ProdSG) und bei Nichtbefolgung ein Bußgeld verhängen könnte, kann eine entsprechende Anordnung gegenüber dem Drittstaaten-Händler nicht erfolgen. Maßnahmen zur Marktüberwachung kann die Marktüberwachungsbehörde nur im eignen Land ergreifen und eben nicht in einem Drittstaat. Insofern wird das Produkt wohl auch weiter auf der Verkaufsplattform sichtbar bleiben!

- Der Empfänger (Verbraucher) hat das Vorgehen (Zurücksenden an den Anbieter) zu dulden, er muss es hinnehmen, dass eine für ihn vorgesehene Produktlieferung am Zoll aufgehalten und dem geschäftlich tätigen Absender (Online-Händler) im Ausland das Inverkehrbringen untersagt wird.

- Der Empfänger (Verbraucher) ist hier nicht privilegiert (kein Privatimport, siehe Abschnitt 6.1.3.2); i.d.R. trägt er aber auch keinen wirtschaftlichen Schaden, da ihm privatrechtliche Rückabwicklungsansprüche (Kondiktionsansprüche) und Ersatzansprüche zustehen – ein Risikoübergang hat hier noch nicht stattgefunden (Art. 20 RL 2011/83/EU[200]).

- Im Falle, dass zur Feststellung der Nichtkonformität aufwendige Untersuchungen bei der Marktüberwachungsbehörde bzw. den GUS stattgefunden haben, bleibt die Frage nach der Kostentragung. Hier wäre einzig möglicher Adressat ebenfalls der Online-Händler im Drittstaat, denn ein weiterer verantwortlicher Marktakteur im EWR fehlt! Da der Online-Händler diese Kosten nicht tragen wird, fallen sie der Allgemeinheit zur Last.

Alternativ-/Verbesserungsvorschlag: In dieser Konstellation fehlt es erneut an einem verantwortlichen Marktakteur mit Sitz im EWR. Insofern wäre es – um Marktüberwachungsmaßnahmen auch gegen einen Online-Händler aus einem Drittstaat ergreifen zu können (z. B. Ausstellungsverbot, aber auch Geldbußen bei Missachtung desselben) – dringend erforderlich, dass dieser auch national zugelassen bzw. registriert ist (etwa in einem zentralen Register für Internet-Betriebe[201]) oder verpflichtend einen Bevollmächtigten zu benennen hätte, der als verantwortlicher Marktakteur für die produktsicherheitsrechtlichen Pflichten in Anspruch genommen werden könnte – ansonsten läuft der Schutz vor unsicheren Produkten im Internethandel ins Leere.

7.3 Szenario 3

Eine Firma mit Sitz in der EU lässt in einem Drittstaat Geräte auf ihren Namen produzieren, die unter eine RL des ProdSG fallen. Diese Geräte sollen anschließend in der EU von der Firma (Quasi-Hersteller) via Internet in Verkehr gebracht und vertrieben werden. Bei Einfuhr stellt der Zoll fest, dass diese Geräte eventuell Mangel be-

---

[200] Die RL 2011/83/EU v. 23.6.2011 dient der rechtlichen Vereinfachung des grenzüberschreitenden elektronischen Handels und dem Schutz der beteiligten Verbraucher wurden mit den europäischen Verbraucher-Richtlinien für Europa (Richtlinie 2011/83/EU); sie normiert die rechtliche Grundlagen und die Mindeststandards.

[201] In diese Richtung gehen auch die Überlegungen von *Löbell-Behrends/Böse/Maixner u. a.*, Kontrolle des Internethandels mit Lebensmittel, J. Verbr. Lebensm, 2011, S. 385 (389 f.). Allerdings sind diese Überlegungen wohl nur langfristig und auf europäischer Ebene umzusetzen.

haftet sind und bindet die zuständige Marktüberwachungsbehörde mit ein – Kontrollmitteilung. Die Prüfung ergibt, dass dieses Gerät zum einen den Kennzeichnungsanforderungen der RL nicht entspricht und zum anderen grundlegende Anforderungen der RL nicht eingehalten werden. Entsprechend Art. 29 Abs. 2 VO 765/2008/EG wird der Zoll darüber informiert, dass diese Geräte nicht mit den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft übereinstimmen. Die Geräte werden vom Zoll nicht für den freien Warenverkehr freigegeben und der Quasi-Hersteller darüber informiert.
Fraglich ist an dieser Stelle erneut, ob die Ware in Verkehr gebracht wurde, wer Anordnungsadressat ist und wer für den erforderlichen Prüfaufwand aufkommt, insbesondere die administrative und messtechnische Prüfung.

Marktaufsichtsrechtliche Lösung nach derzeit geltendem Recht:

- Der Zoll hat das Produkt noch nicht für den Markt freigegeben, das Produkt befindet sich also noch im zollrechtlichen Verfahren. Damit hat eine Inverkehrgabe noch nicht stattgefunden.

- Ferner unterfällt nach Auffassung der Europäischen Kommission die Lieferung von einem ausländischen Produzenten an einen europäischen (und damit auch deutschen) Empfänger nicht dem Produktsicherheitsrecht, wenn es sich beim Empfänger um einen sog. Quasi-Hersteller handelt – also einem Marktakteur, der ein Produkt in einem anderen Staat (auch Drittstaat) produzieren lässt, um es später in seinem eigenen Namen in Europa zu vermarkten. Bei einer solchen Konstellation wird selbst bei einer tatsächlichen Übergabe vom Hersteller an den Quasi-Hersteller nicht von einer Inverkehrgabe i. S. der VO 765/2008/EG und dem ProdSG ausgegangen, weil Hersteller und Quasi-Hersteller aus Sicht der Kommission eine Einheit bilden – es sich bei dieser Rechtsbeziehung um ein Internum, also ein reines Innenverhältnis handelt.[202]

- Das Inverkehrbringen (erstes Bereitstellen) kann nach Auffassung der Kommission also erst durch den Quasi-Hersteller selbst erfolgen, wenn er seinerseits das Produkt auf dem Markt bereitstellt. Dann ließen sich seitens der Marktaufsichtsbehörde die notwendigen Marktüberwachungsmaßnahmen ihm gegenüber anordnen.

  Das Bereitstellen des Produktes ist bislang jedoch lediglich beabsichtigt – das Produkt ist noch nicht eingeführt.

- Allerdings ist der Quasi-Hersteller nach dem ProdSG (nicht nach der VO 765/2008/EG) auch Einführer, da er die Überführung des Produkts in den freien Verkehr gemäß § 21 b Abs. 1 AWG betreibt. Als solcher wird er – ungeachtet eines Inverkehrbringens durch den Hersteller – zumindest nach deutschem Recht auch als Inverkehrbringer behandelt (Fiktion des § 2 Nr. 15 ProdG).

---

[202] *Europäische Kommission*, Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien (Blue Guide), 2000, S. 18 f. Tz. 2.3.1; dasselbe gilt bei einer Lieferung eines Produktes von einem ausländischen Produzenten an den Bevollmächtigten (Art. 2 Nr. 4 MÜ-VO, § 2 Nr. 6 ProdSG).

- Insofern ist er hier der richtige Anordnungsadressat und man könnte ihm das Inverkehrbringen – weil es einen begründeten Verdacht gibt, dass das Produkt nicht den produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen entspricht (§ 26 Abs. 2 ProdSG) – verbieten.
- Die Kosten für die Prüfung müsste dann ebenfalls der Quasi-Hersteller tragen, sofern die Prüfungen ergeben, dass das Produkt die produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt. Die Situation ist der des § 28 Abs. 1 S. 3 und 4 ProdSG vergleichbar und muss daher entsprechend behandelt werden. Im Übrigen gilt das Verursacherprinzip, welches auch dem Quais-Hersteller die Kostenlast zuschreibt.

Alternativ-/Verbesserungsvorschlag: Die Begriffswelt des Inverkehrbringens und seine Ausnahmen ist auf europäischer Ebene diffus und führt zu Wertungswidersprüchen.[203] Verneint man allerdings ein Inverkehrbringen auf dem Gemeinschaftsmarkt durch einen Hersteller, der Produkte von außerhalb Europas an einen Quasi-Hersteller liefert, lässt sich das europäische Produktsicherheitsrecht im Wege des Direktversands aushebeln, weil es keinen Anordnungsadressaten mehr auf nationaler Ebene gibt. In Deutschland hat man dies für die technische Produktsicherheit durch die Fiktion in § 2 Nr. 15 ProdSG gerettet.[204] Der Quasi-Hersteller ist zweifelsohne Einführer und als solcher eben jetzt auch Inverkehrbringer. Für andere Produktbereiche fehlen solche Fiktionen, die dann zu Schwierigkeiten bei der Marktüberwachung führen. Insofern muss hier auf europäischer Ebene (aber auch bei anderen Produktgruppen) nachgebessert werden, um einen verantwortlichen Marktakteur ausweisen zu können. Im Zuge dieser begrifflichen Klarstellung sollte m.E. überlegt werden, ob man die Prozesse „Einfuhr“, „Inverkehrgabe“, „Bereitstellung“ nicht klarer bezeichnen und besser voneinander abgrenzen kann. Ggf. wären hier Leitlinien – und zwar aussagekräftiger als der Blue Guide – hilfreich. Im Kartellrecht hat es sich beispielweise bewährt Leitfäden zu den „Leitlinien“ herauszugeben, die fall- bzw. szenarioorientiert aufgebaut sind, um den Anwendern klar vor Augen zu führen, wie die jeweiligen (sich doch wiederholenden) Fallkonstellationen aufgelöst werden.[205] Dies ist m.E. auch für diesen sehr komplexen Bereich der Marktüberwachung zu empfehlen.

Schließlich würde man sich in der hier zugrunde liegenden Fallkonstellation mehr Klarheit hinsichtlich der Kostentragung wünschen; eine dem § 28 Abs. 1 S. 3 und 4 ProdSG entsprechende Regelung für den geschilderten Sachverhalt fehlt leider.

---

[203] *Wiebauer,* Produktsicherheit und Import, EuZW 2012, 14 (19).

[204] Diese Fiktion ist in anderen produktsicherheitsrechtlichen Regelungen (Harmonisierungsvorschriften oder Spezialgesetzen) nicht enthalten.

[205] Siehe z. B. *Europäische Kommission*, Häufig gestellte Fragen zur Anwendung des EU-Kartellrechts im Kraftfahrzeugsektor v. 27. August 2012, http://ec.europa.eu/competition/sectors/motor_ vehicles/legislation/mv_faq_de.pdf

7.4 Szenario 4

Ein Händler (von mehreren) bietet in Deutschland für die gesamte EU Geräte eines Herstellers aus einem Drittstaat an, die unter der Richtlinie RL 1999/5/EG (R&TTE-Richtlinie) fallen. Die Bestellungen und Bezahlung werden über einen Bevollmächtigten (der Status ist klar und eindeutig) mit Sitz z. B. in Polen abgewickelt. Die Geräte werden dann vom Hersteller (Drittstaat) an den Händler oder ggf. auch an den Endkunden geliefert.

Erneut stellt sich die Frage, wer Inverkehrbringer der Produkte ist – der Hersteller, der Bevollmächtigte, der Händler oder der Endkunde und wer als Anordnungsadressat in Betracht zu ziehen ist.

Marktaufsichtsrechtliche Lösung nach derzeit geltendem Recht:

- Inverkehrbringer, Einführer und erster Bereitsteller ist hier der Bevollmächtigte aus Polen, weil der Hersteller aus dem Drittstaat und der Bevollmächtigte aus Polen nach Auffassung der Kommission eine Einheit bilden (s. o. sowie FN 202).

- Ein erneutes Inverkehrbringen/Einführen ist nun seitens des deutschen Händlers nicht mehr möglich, da das Produktsicherheitsrecht davon ausgeht, dass ein Produkt nur ein einziges Mal in den EWR eingeführt bzw. in Verkehr gebracht werden kann.

- Ein weiteres Bereitstellen kann durch den nationalen Händler erfolgen, der die Produkte aus Polen erhält und seinerseits an die Kunden abgibt. Ggf. findet aber auch kein weiteres Bereitstellen mehr statt, wenn der Endkunde direkt beliefert wird.

- Anordnungsadressaten sind sonach der Bevollmächtigte in Polen sowie der nationale Händler sofern er bereitstellt: Je nach Produktproblem/-risiko wäre dann wie folgt zu verfahren: Soll bspw. die formale Konformität hergestellt werden, dann wäre der richtiger Anordnungsadressat der Bevollmächtigte, der in seinem Namen die produktsicherheitsrechtlichen Verpflichtungen des Herstellers erfüllen kann. Dies könnte der Händler (oder der Endkunde) ohnehin nicht leisten. Allerdings reichen die Befugnisse der nationalen Marktaufsicht nicht nach Polen, so dass die polnische Marktaufsicht die Maßnahme anzuordnen hätte (siehe auch Art. 9 der R&TTE-RL). Gehen von den Produkten ernste Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit aus, kann das Bereitstellen sowohl beim Bevollmächtigten, als auch beim Händler untersagt werden. Letzteres könnte die nationale Marktaufsicht nach Art. 9 Abs. 1 R&TTE-RL, bei Produkten nach dem ProdSG nach § 26 Abs. 2 Nr. 6 oder § 26 Abs. 4 ProdSG leisten, müsste dies jedoch jedem der mehreren Händlern gegenüber nach den administrativen Vorgaben (Anhörung etc.) anordnen sowie – nach Art. 9 Abs. 2 R &TTE-RL oder im Falle des § 26 Abs. 4 ProdSG – der Kommission gegenüber anzeigen (Schutzklauselverfahren). Findet eine Direktbelieferung vom Hersteller direkt an den Endkunden statt, würde der Händler allerdings nicht bereitstellen und die nationale Marktüberwachung hätte keinen Anknüpfungspunkt mehr – das Produktsicherheitsrecht ließe sich also im Wege des Direktversands aushebeln. Jetzt würde selbst die Fiktion des § 2 Nr. 15

ProdSG keine Hilfe mehr leisten können, da das Produkt schon in den EWR eingeführt ist, der Händler daher nicht als Einführer behandelt werden kann.

Alternativ-/Verbesserungsvorschlag: Hier wird erneut deutlich, dass die Systematik nicht stimmig ist und einer Überarbeitung auf europäischer Ebene bedarf. Es darf nicht sein, dass sich die produktsicherheitsrechtlichen Vorgaben mit einer nur geringfügigen Änderung der Vertriebsstruktur (Direktversand) umgehen lassen (siehe dazu auch schon Abschnitt 7.3). Ferner würde eine verbesserte Zusammenarbeit im Vollzug der Marktüberwachung – z. B. eine direkte Anordnungsbefugnis von einem Mitgliedstaat in den anderen einen wichtigen zusätzlichen Gewinn bedeuten.

7.5 Zusammenfassung der Szenario-Analyse

Anhand der Szenarien wurde nochmals deutlich gemacht, dass die Produktsicherheit im Internethandel zurzeit nicht lückenlos gewährleistet werden kann. Gerade wenn Verkaufsplattformen oder Paketzentren als sog. „neutrale Akteure“ beteiligt sind (Szenario 1 und 2) läuft die Marktüberwachung weitgehend ins Leere.

Ferner beschränken die Sichtweise der Kommission – namentlich bei der Einfuhr durch den Quasi-Hersteller oder den Bevollmächtigten kein Inverkehrbringen anzunehmen – sowie die unklaren Begriffsabgrenzungen „Inverkehrbringen“, „Einfuhr“ und „Bereitstellen“ das Maßnahme-Spektrum der nationalen Marktüberwachung erheblich, bis hin zu der Situation, dass den Marktüberwachungsbehörden gar kein Anknüpfungspunkt für (notwendige) Marktüberwachungsmaßnahmen verbleibt (Szenario 3 und 4). Die aktuelle Abgrenzung der Verantwortungsbereiche führt immer wieder zu Wertungswidersprüchen. Verneint man bspw. ein Inverkehrbringen auf dem Gemeinschaftsmarkt durch einen Hersteller, der Produkte von außerhalb Europas an den Abnehmer im EWR liefert, lässt sich das Produktsicherheitsrecht im Wege des Direktversandes ohne weiteres aushebeln (Szenario 4).

Insofern besteht Handlungsbedarf auf Seiten des europäischen Gesetzgebers – eine Nachbesserung ließe sich im europäischen Gesetzgebungsverfahren zum MÜ-VO-E berücksichtigen.

Gleichzeit sollte m. E. mehr Transparenz und Klarheit in Form von Leitlinien bzw. Leitfäden geschaffen werden, die nicht so sehr die eher Verwirrung stiftenden Begriffsdefinitionen in den Vordergrund rücken (siehe Blue Guide), sondern – ähnlich wie im Kartellrecht – fallorientiert (welche Szenarien sind denkbar und wie löst man sie auf) aufgebaut sind, d. h. sich an den praktischen (Umsetzungs-)Fragen der Marktüberwachungsbehörden orientieren und mit den gelieferten Lösungsvorschlägen/Handlungsanweisungen für die Marktüberwachungsbehörden sowie den betroffenen Marktakteuren wertvolle (Handlungs-)Hilfe leisten könnten. Dabei wäre zu beachten, dass es produktspezifische Sonderregelungen geben kann (siehe z. B. § 2 Nr. 15 ProdSG; eigene Marktüberwachungsregeln in §§ 13 ff. EMVG), so dass ein und dasselbe Szenario durchaus mit diversen Produktkategorien „durchgespielt“ werden müsste. Durch eine solche Darstellung ließen sich schließlich „auf einen Blick“ auch die Verbesserungspotentiale für die weitere Harmonisierung des Produktsicherheitsrechts im Internethandel erkennen.

Handlungsempfehlung: Es sollte ein Leitfaden „Produktsicherheit im Internethandel“ erstellt werden, der mögliche Handlungsszenarien im Internethandel – ähnlich des Abschnittes 7 – darstellt und den Marktüberwachungsbehörden aufzeigt, wie sich die Szenarien nach dem derzeit geltenden Recht auflösen bzw. wie in den jeweiligen Situationen zu verfahren ist (wer ist Anspruchsgegner, wer trägt die Kosten etc.). Hierfür müssten zunächst die Marktüberwachungsbehörden gebeten werden, ihnen bekannte und problematische Handlungsvorgänge zu skizzieren, die dann abstrahiert in den Leitfaden überführt und in der dargestellten Weise aufgelöst werden könnten. Ein solcher Leitfaden könnte eigene Interpretationen der Behörden, die zu unterschiedlichen Anwendungen der Marktüberwachungsinstrumente führen und die bestehenden Unsicherheiten weiter erhöhen, für die Zukunft vermeiden. Die notwendigen Aktivitäten ließen sich im AAMÜ/ZLS anstoßen.

Ferner ist – um den Vollzug der aufsichtsrechtlichen Maßnahmen im Binnenmarkt zu verbessern – dringend über eine „Europäische Verfügung/Anordnung“ nachzudenken, d. h. eine Verfügung/Anordnung, die in einem Mitgliedstaat ausgesprochen auch in einem anderen Mitgliedstaat wirkt und dementsprechend deutlich über das bisherige System der „Staffelstab-Übergabe“ hinausginge. Dies zu realisieren stellt zwar in föderalen Strukturen ein schwieriges Vorhaben dar (es funktioniert selbst in Deutschland bundesländerübergreifend nicht), sollte allerdings trotzdem vorangetrieben werden, um Marktüberwachungsmaßnahmen schnell und direkt vollziehen zu können. Dies wäre insbesondere im schnelllebigen Internethandel ein deutlicher Gewinn – und könnte ggf. vorerst auf diesen Bereich beschränkt sein.

8 Privatrechtliche Alternativen und Optimierung des Produktsicherheitsrechts

Im Rahmen der bisherigen Ausführungen wurde deutlich, dass das Produktsicherheitsrecht bislang keine Handhabe gegen die Verkaufsplattformbetreiber vorhält und dieser Umstand den Vollzug der Marktüberwachung hemmt.

In anderen Rechtsbereichen – namentlich dem Recht des geistigen Eigentums (Urheber- und Markenrecht) und dem Lauterkeitsrecht – stand man in der Vergangenheit vor ähnlichen Schwierigkeiten. Auch hier stellte sich die Frage, inwieweit man den „neutralen" Provider (Internethändler, Plattformbetreiber) für die nur mittelbare Verursachung von Schutzrechtsverletzungen seiner Kunden in die Verantwortung nehmen kann. Insbesondere angesichts der auch dort häufig vorzufindenden Schwierigkeit, unmittelbar gegen die oftmals aus dem Ausland agierenden Täter von im Internet begangenen Verletzungshandlungen (u. a. Plagiatoren, Billiganbietern, Impressumspflichtverletzer etc.) vorgehen zu können.

8.1 Störerhaftung

Die Rechtsprechung löste die Problematik zum einen unter Rückgriff auf das Rechtsinstitut der Störerhaftung in Analogie zu § 1004 BGB. Hiernach haften für Rechtsverletzungen Dritter auch die sog. Störer (nur auf Unterlassen und Beseitigung), sofern sie für die fremde Rechtsverletzung eine adäquat kausale Ursache im Sinne eines gefahrerhöhenden Risikos gesetzt haben und ihnen die Verhinderung des Rechtsverstoßes rechtlich und tatsächlich möglich und zumutbar war. Um eine ausufernde Haftung zu vermeiden, wurde die Verletzung zumutbarer Prüfpflichten zur Voraussetzung der Inanspruchnahme. Letztere hat die Rechtsprechung in zahlreichen Urteilen weiter konkretisiert und eine Vorkehrungspflicht zur Verhinderung von weiteren Rechtsverstößen auf der Plattform geschaffen.

Ohne hier jetzt ins Detail gehen zu wollen[206], gestaltet sich diese zivilrechtliche Störerhaftung eines Plattformbetreibers, der in den Anwendungsbereich des TMG fällt (§ 2 TMG; hier eines Host-Providers i. S. des § 10 TMG)[207] danach wie folgt:[208]

---

[206] Dies war nicht Aufgabenstellung der Studie.

[207] Nach § 2 Nr. 1 TMG ist Diensteanbieter i. S. des TMG „jede natürliche oder juristische Person, die eigene oder fremde Telemedien zur Nutzung bereithält oder den Zugang zur Nutzung vermittelt". Die Verkaufsplattform oder der Suchmaschinenbetreiber sind Diensteanbieter i. S. dieser Definition. Sie sind ferner sog. Host-Provider i. S. des § 10 TMG, denn „sie speichern fremde Informationen bzw. bieten Dritten für ihre Informationen Speicherplatz an".

[208] Ausführlich u. a. *Leistner*, Störerhaftung und mittelbare Schutzrechtsverletzung, GRUR-Beil. 2010, S. 1ff.; *ders.,* Grundlagen und Perspektiven der Haftung für Urheberrechtsverletzungen im Internet, ZUM 2012, 722 ff.; *Simon/Apel*, Haftung von Plattformbetreibern für urheberrechtlich geschützte Inhalte, MMR 2012, 144; *Lerach*, Präzisierung der Störerhaftung für Verkaufsplattformen im Internet, GRUR-Prax 2013, 531 ff.

- Diensteanbieter, die eigene Informationen[209] zur Nutzung bereithalten, haften grds. nach den allgemeinen Bestimmungen (§ 7 Abs. 1 TMG); also auch nach § 1004 BGB als Störer auf Beseitigung und Unterlassen.
- Ein Host-Provider kann allerdings nicht als Störer auf Beseitigung und Unterlassen in Anspruch genommen werden, wenn und solange er keine Kenntnis von der (ganz) konkreten Rechtsverletzung bzw. von konkreten, die Verletzung anzeigenden Umständen hat; er wird insofern durch § 10 TMG privilegiert.
- Der Host-Provider ist aber grundsätzlich nicht dazu verpflichtet, proaktiv die Plattform nach rechtswidrigen Informationen zu durchsuchen (vgl. § 7 Abs. 2 S. 1 TMG).
- Außerhalb der Reichweite dieser Privilegierungsvorschriften ist allerdings wieder jede insofern einschlägige Norm anwendbar (§ 7 Abs. 1 TMG).
- Dazu gehört – wie bereits erwähnt – auch die Störerhaftung nach § 1004 BGB (gerichtet auf Beseitigung, d. h. Sperren des Angebots und künftiges Unterlassen des Angebots), die wegen § 7 TMG jedoch erst ab Kenntnis von einer Rechtsverletzung auf der Plattform eingreifen darf. Ab der erkennbaren Verletzung hört nämlich die Wirkung der Privilegierung auf.

  Das bedeutet: § 7 TMG befreit nur vom proaktiven Aufsuchen rechtsverletzender Handlungen, nicht aber davon, ab Kenntnis von Rechtsverletzungen nach zumindest gleichartigen und weiteren solcher Handlungen zu suchen. Der Normzweck von § 7 Abs. 2 TMG geht nämlich dahin, zu verhindern, ohne konkrete Hinweise auf eine Rechtsverletzung alle Informationen überprüfen zu müssen, die rechtsverletzend sein könnten.

  Ab einer dem Provider bekannt gewordenen Rechtsverletzung besteht daher eine – durch Zumutbarkeitserwägungen eingeschränkte – Untersuchungspflicht und – damit verbunden – gegebenenfalls eine Beseitigungspflicht; sobald also der Provider Kenntnis erlangt, muss er unverzüglich dafür Sorge tragen, dass die konkret angezeigte Rechtsverletzung unterbunden wird. Nach der Rechtsprechung des BGH ist der Diensteanbieter dann nicht nur verpflichtet, die konkrete Rechtsverletzung abzustellen, sondern hat unverzüglich alle technisch möglichen und zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um gleichartige Verletzungen auszuschließen.[210] Andernfalls haftet er als Störer!

  Gleichartigkeit ist dabei stets bei Wiederholung einer konkreten Rechtsverletzung zu bejahen, etwa wenn derselbe Rechtsverletzer erneut denselben Inhalt unerlaubt hoch lädt. Darüber hinaus können an den Diensteanbieter aber auch weitergehende Handlungspflichten im Hinblick auf das Auffinden von Rechts-

---

[209] Sämtliche Angaben, die im Rahmen des jeweiligen Teledienstes übermittelt oder gespeichert werden, unabhängig davon, ob dies zu gewerblichen oder privaten Zwecken erfolgt, BT-Drucks. 14/6098, 23.

[210] *BGH* GRUR 2004, 860 – Internetversteigerung I; GRUR 2007, 208 – Internetversteigerung II; GRUR 2008, 702 – Internetversteigerung III; GRUR 2011, 1038 Rn. 21 – Stiftparfüm; *BGH* GRUR 2013, 370 – Alone in the Dark; GRUR 2013, 1030 Rn. 30 – File-Hosting-Dienst; ähnlich auch *EuGH* GRUR 2011, 1025 Rn. 144 – L’Oréal/eBay.

verletzungen gestellt werden (z. B. Hinweispflichten);[211] selbst funktionierende technische Filtersysteme, insbes. über Wort- und Hashwert-Filter (Webcrawler) [212] oder die manuelle Nachprüfung der im Filter hängen gebliebenen Dateien[213] können vom Diensteanbieter nach Kenntniserlangung abgefordert werden.

Die Grenze der Zumutbarkeit für den Dienstleister wird erreicht, wenn Anknüpfungspunkte für die Ermittlung von gleichartigen Rechtsverletzungen fehlen, insbes. wenn es an geeigneten Suchparametern für das Auffinden rechtsverletzenden Inhalts mangelt. Ferner kann auch nicht verlangt werden, ein System der Filterung einzurichten, das vorab und präventiv sowie unterschiedslos auf alle Nutzer und Angebote einer Plattform anwendbar ist; allerdings soll es sich auf Angebote desselben Anbieters in derselben Kategorie einer Plattform beziehen.[214] Insofern wird man schon verlangen müssen, dass der Hinweis auf die Rechtsverletzung so konkret gefasst ist, dass der Provider den Rechtsverstoß unschwer – d. h. ohne eingehende rechtliche oder tatsächliche Überprüfung – feststellen kann.[215] Ferner ist die Zumutbarkeit überschritten, wenn durch das Aufbürden von Prüfungspflichten plötzlich das gesamte Geschäftsmodell des Diensteanbieters in Frage gestellt wird.[216] Schließlich treten die Prüfpflichten zurück bzw. werden hinreichend erfüllt, wenn der Diensteanbieter den Rechteinhabern eine softwaregestützte Möglichkeit zur Suche nach Verletzungsfällen einräumt (VeRi-Programm[217] seitens eBay).

Unverzüglichkeit bedeutet, dass der Provider im Rahmen des technisch Möglichen handeln muss; dies wird einen Zeitraum von zwei Tagen nicht überschreiten dürfen.

Im Ergebnis kommt die Störerhaftung erst ab Kenntnis von Rechtsverletzungen in Betracht. Der Umfang der Vorsorgepflichten in Form von Prüfungspflichten hängt von der Frage ab, ob es geeignete und taugliche Methoden gibt, gleichartige Rechtsverletzungen aufzuspüren. Der Einsatz dieser Methoden muss technisch und wirtschaftlich zumutbar sein. Je eher solche Methoden vorhanden sind und je zuverlässiger und präziser diese arbeiten, desto strenger sind die Vorsorgepflichten des Diensteanbieters zur Verhütung gleichartiger Rechtsverletzungen. Sofern diese Prüfungs-

---

[211] *BGH* GRUR 2007, 890 – Jugendgefährdende Schriften bei eBay; *BGH* GRUR 2013, 370 – Alone in the Dark; GRUR 2013, 1030 Rn. 49 – File-Hosting-Dienst.

[212] *BGH* GRUR 2013, 370 – Alone in the Dark, für Wortfilter; GRUR 2013, 1030 Rn. 61 ff. – File-Hosting-Dienst; *LG Hamburg* MMR 2012, 404 (406) – YouTube/GEMA: Content-ID-Filter und Wortfilter; *LG München* I GRUR 2007, 419 (421) – Lateinlehrbuch; für das Markenrecht BGH GRUR 2011, 152 Rn. 38 – Kinderhochstühle im Internet.

[213] *OLG Köln* ZUM-RD 2007, 581; für das Markenrecht *BGH* GRUR 2008, 702 (706) – Internetversteigerung III; GRUR 2011, 152 Rn. 38 – Kinderhochstühle im Internet.

[214] *EuGH* GRUR 2012, 382 Rn. 38 ff. – SABAM/Netlog; s. auch für die inhaltsgleich umrissene Verkehrspflicht (Abschnitt 8.2), BGH GRUR 2007, 890, Rn. 43 ff. – Jugendgefährdende Schriften bei eBay.

[215] *BGH* GRUR 2013, 370 Rn. 29 – Alone in the Dark; für das Markenrecht *BGH* GRUR 2011, 1038 Rn. 28 – Stiftparfüm; für das Persönlichkeitsrecht *BGH* GRUR 2012, 311 Rn. 26 – Blog-Eintrag

[216] *BGH* GRUR 2007, 708 (712) – Internetversteigerung II; GRUR 2011, 152 Rn. 38 – Kinderhochstühle im Internet.

[217] Verifiziertes Rechteinhaber-Programm; s. dazu auch Abschnitt 9.3.2.1.

pflicht verletzt wird, ist die Inanspruchnahme als Störer auf Beseitigung und Unterlassen (bei Erstbegehungs- oder Wiederholungsgefahr) möglich.

8.2 Haftung wegen Verletzung wettbewerbsrechtlicher Verkehrspflichten

Neben die Störerhaftung ist teilweise die Haftung des Plattformbetreibers wegen Verletzung wettbewerbsrechtlicher Verkehrspflichten getreten. Danach ist derjenige, der durch sein Handeln im geschäftlichen Verkehr die ernsthafte Gefahr schafft, dass Dritte die durch das Wettbewerbsrecht geschützte Interessen Anderer verletzen können, auf Grund des § 3 UWG wettbewerbsrechtlich dazu verpflichtet, diese Gefahr im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren zu begrenzen. Dies folgt aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass derjenige, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenquelle schafft oder andauern lässt, die ihm zumutbaren Maßnahmen und Vorkehrungen treffen muss, die zur Abwendung der daraus Dritten drohenden Gefahren notwendig ist.[218] Insofern ist also derjenige, der gegen eine solche wettbewerbsrechtliche Verkehrspflicht verstößt (Unterhalten der Gefahrenquelle), selbst Täter einer unlauteren geschäftlichen Handlung und kann auf Unterlassung – aber jetzt auch auf Schadensersatz – in Anspruch genommen werden. Dabei konkretisiert sich die Verkehrspflicht – wie bei der Störerhaftung – in einer Prüfpflicht, wobei über den Umfang der Prüfung die Umstände des Einzelfalles entscheiden; erkannte Verletzungen sind stets abzustellen (korrespondierend zu Störerhaftung) und im Übrigen gilt wohl[219]: je größer die Gefahr, je höher das Schutzgut, desto höher sind die Anforderungen an die zumutbaren und ggf. auch präventiv zu ergreifenden Prüfmaßnahmen.

Im dieser Rechtsprechung zugrundeliegenden Fall ging es um die Haftung des Betreibers einer Internetplattform für Verstöße seiner Kunden gegen Vorschriften des Jugendschutzgesetzes. Diese hatten auf der Plattform des Betreibers Schriften angeboten, die nach §§ 18, 24 JuSchG in die Liste der jugendgefährdenden Schriften aufgenommen und im Bundesanzeiger bekannt gemacht worden waren. Insofern wurde gegen die Marktverhaltensregel des § 4 Nr. 11 UWG verstoßen. Ohne nun auf die Störerhaftung näher einzugehen, sah der BGH den geschäftlich handelnden Betreiber der Internetplattform schon als Täter eines eigenen Verstoßes gegen § 3 UWG an, weil er eine wettbewerbsrechtliche Verkehrspflicht verletzt habe.[220]

> *Leitsätze, BGH, Urteil vom 12. 7. 2007 - I ZR 18/04 – Jugendgefährdende Schriften bei eBay:*
>
> 1. Verstöße gegen das Verbot des Versandhandels mit jugendgefährdenden Medien beeinträchtigen wettbewerblich geschützte Interessen der Verbraucher im Sinne des § 3 UWG.

---

[218] *BGH* GRUR 2007, 890, 892 ff. Tz. 22; Tz. 36 – Jugendgefährdende Medien bei eBay.

[219] Hier fehlt es noch an weiteren Konkretisierungen seitens der Rechtsprechung; diese Entwicklung ist allerdings unter Berücksichtigung der zivilrechtlichen Dogmatik zu § 823 Abs. 1 BGB (u. a. Verkehrssicherungspflichten bei Produktfehlern) zu erwarten.

[220] *Bergmann/Goldmann*, in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, 2013, § 8 Rn. 80 f.

2. Wer durch sein Handeln im geschäftlichen Verkehr die ernsthafte Gefahr begründet, dass Dritte durch das Wettbewerbsrecht geschützte Interessen von Marktteilnehmern verletzen, ist aufgrund einer wettbewerbsrechtlichen Verkehrspflicht dazu verpflichtet, diese Gefahr im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren zu begrenzen. Wer in dieser Weise gegen eine wettbewerbsrechtliche Verkehrspflicht verstößt, ist Täter einer unlauteren Wettbewerbshandlung.

3. a) Die wettbewerbsrechtliche Verkehrspflicht des Betreibers einer Internetauktionsplattform hinsichtlich fremder jugendgefährdender Inhalte konkretisiert sich als Prüfungspflicht, zu deren Begründung es eines konkreten Hinweises auf ein bestimmtes jugendgefährdendes Angebot eines bestimmten Anbieters bedarf. Der Betreiber der Plattform ist nicht nur verpflichtet, dieses konkrete Angebot unverzüglich zu sperren, sondern muss auch zumutbare Vorsorgemaßnahmen treffen, damit es möglichst nicht zu weiteren gleichartigen Rechtsverletzungen kommt.

   b) Aus der wettbewerbsrechtlichen Verkehrspflicht des Betreibers einer Internetauktionsplattform können sich neben der Verpflichtung, Angebote des konkreten Titels in Zukunft zu verhindern, besondere Prüfungspflichten hinsichtlich anderer Angebote des Versteigerers ergeben, der das ursprüngliche jugendgefährdende Angebot eingestellt hat.

Wer also einen Marktplatz schafft, der sich auch für illegale Angebote nutzen lässt, handelt einer beruflichen Sorgfalt zuwider, wenn jegliche Kontrolle fehlt und die Anbieter mit Angeboten in Erscheinung treten, die gegen Rechtsvorschriften zum Schutze des Wettbewerbs – z. B. sog. Marktverhaltensregeln i. S. des § 4 Nr. 11 UWG – verstoßen.

Dies scheint nach Auffassung von *Bergmann/Goldmann* insbesondere für Marktverhaltensregeln zu gelten, die „Gesundheits- und Sicherheitsaspekte von Produkten" betreffen (Art. 3 Abs. 3 UGP‑Richtlinie[221] iVm. ProdSG). Denn hier – so die Kommentatoren – bezweckt die UGP‑RL keine Vollharmonisierung[222]. Deshalb ist es dem nationalen Gesetzgeber möglich, Handlungen dem Verbraucher gegenüber, die der Verletzung solcher Normen Vorschub leisten, auch als unlauter zu brandmarken. § 3 Abs. 2 S.1 UGP-RL ist für eine solche Erweiterung offen. Denn unlautere Handlungen sind „jedenfalls" solche, die der beruflichen Sorgfalt zuwiderlaufen und die Entscheidungsfähigkeit der Verbraucher negativ beeinflussen. Dies lässt – durchaus im Einklang mit Art. 3 Abs. 3 UGP‑Richtlinie – Raum, auch solche Verletzungen der beruflichen Sorgfalt unter § 3 Abs. 2 Satz 1 zu subsumieren, die zwar die Entscheidungsfähigkeit der Verbraucher unberührt lassen, dafür aber letztlich zu einer Verletzung von Normen führen, die Gesundheits- und Sicherheitsaspekte von Produkten betreffen.[223]

---

[221] Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, RL 2005/29/EG.

[222] Art. 3 Abs. 3 UGP-RL lautet: „Diese Richtlinie lässt die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gesundheits- und Sicherheitsaspekte von Produkten unberührt."

[223] Wörtlich entnommen aus: *Bergmann/Goldmann*, in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG § 8 Rn. 86.

Dieser Auffassung ist zuzustimmen; die produktsicherheitsrechtlichen Vorgaben (z. B. die produktsicherheitsrechtlichen Kennzeichen- und Hinweispflichten[224]) sind Marktverhaltensregeln deren Überprüfung – weil nicht vollharmonisiert – der wettbewerbsrechtlichen Verkehrspflicht zum Schutz der Verbraucher unterliegt.

Ähnliches gilt auch für einen fehlenden Impressumsnachweis nach § 5 TMG, wie das OLG Düsseldorf[225] unlängst feststellte.

Der Betreiber einer Verkaufsplattform für Baumaschinen wurde von einem Wettbewerber abgemahnt, weil er keine Vorkehrungen getroffen hatte, um zu verhindern, dass gewerbliche Anbieter aus dem In- und Ausland ihrer Verpflichtung zur Impressumsangabe nicht nachkamen. Das OLG Düsseldorf erkannte als Berufungsinstanz auf eine Verletzung einer wettbewerblichen Verkehrssicherungspflicht und gab dem Abmahner insoweit Recht.

> *Auszug aus dem Urteil (OLG Düsseldorf, Urt. v. 18.06.2013 - Az. I-20 U 145/12):*
>
> Die Klägerin hat gegenüber der Beklagten einen Anspruch auf Unterlassung der Gewährung von Gelegenheiten zur Einstellung von Angeboten zu Baumaschinen ohne genaue Bezeichnung der gesetzmäßigen Firmierung und der Angaben zum Handelsregister, solange sie hierzu entweder durch das Fehlen entsprechender Vorgaben in der Angebotsmaske und den Nutzungsbedingungen oder durch das Fehlen einer Kontrolle der eingestellten Angebote beiträgt, aus § 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 UWG.
>
> Die Gewährung der Gelegenheit zur Einstellung von Angeboten ohne Sicherungsmaßnahmen zur Einhaltung der Impressumspflichten nach § 5 Abs. 1 TMG stellt einen Verstoß gegen die Generalklausel des § 3 UWG dar. Derjenige, der durch sein Handeln im geschäftlichen Verkehr in einer ihm zurechenbaren Weise die Gefahr eröffnet, dass Dritte Interessen von Marktteilnehmern verletzen, die durch das Wettbewerbsrecht geschützt sind, kann eine unlautere Wettbewerbshandlung begehen, wenn er diese Gefahr nicht im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren begrenzt …
>
> Die Einstellung von Angeboten in die Plattform der Beklagten ohne Angaben zur gesetzmäßigen Firmierung und zum Handelsregister ist unter dem Gesichtspunkt des Rechtsbruchs wettbewerbswidrig nach §§ 3, 4 Nr. 11 UWG in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 TMG.
>
> Nach § 4 Nr. 11 UWG handelt derjenige unlauter im Sinne des § 3 UWG, der einer gesetzlichen Vorschrift zuwider handelt, die auch dazu bestimmt ist, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regen. Zu diesen Marktverhaltensregeln, die im Interesse der Marktteilnehmer auch das Verhalten

---

[224] Zuletzt siehe etwa *OLG Celle* v. 6.12.2013, welches entschieden hat, dass Etiketten in Form von Klebefähnchen auf Kopfhörern dem Merkmal der Dauerhaftigkeit aus § 7 ElektroG nicht gerecht werden und mithin – weil Marktverhaltensregel i. S. des § 4 Nr. 11 UWG – eine Wettbewerbswidrigkeit im Sinne des UWG darstellen. Hier hatte ein Wettbewerber Unterlassen gefordert und Recht erhalten. Urteilsauszüge und Anmerkung: *Gesmann-Nuissl*, InTeR 2014, S. 43 (55).

[225] *OLG Düsseldorf*, Urt. v. 18.06.2013 - Az. I-20 U 145/12, GRUR-RR 2013, 433 – Internetportal.

von Unternehmen bestimmen, zählen die Vorschriften, die der Umsetzung des Art. 5 der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt dienen und die dementsprechend nähere Angaben zur Anbieterkennzeichnung vorsehen (BGH, GRUR 2007, 159 Rn. 15 - Anbieterkennzeichnung im Internet). Zu diesen Vorschriften gehört demzufolge auch § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 TMG, soweit danach Diensteanbieter für geschäftsmäßige Telemedien Informationen über den Namen und die Anschrift, bei juristischen Personen zusätzlich die Rechtsform, sowie das Handelsregister mit der Registernummer, in das sie eingetragen sind, ständig verfügbar zu halten haben. Insoweit dient § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 TMG der Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 Buchst. a und Buchst. d der Richtlinie 2000/31/EG. …

Die der Art ihres Gewerbes nach geschäftsmäßig handelnden Anbieter von (Straßen-)Baumaschinen auf der Plattform der Beklagten sind impressumspflichtige Diensteanbieter im Sinne des § 5 TMG. Gemäß § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG ist Diensteanbieter jede natürliche oder juristische Person, die eigene oder fremde Telemedien zur Nutzung bereithält oder den Zugang zur Nutzung vermittelt. Dabei ist auch eine bloße Werbung für Waren ohne unmittelbare Bestellmöglichkeit und sonstige Interaktionsmöglichkeit auf einer Internetplattform als Telemedium anzusehen … Auch bloße Inserenten von Werbeanzeigen auf einem Onlineportal sind demnach impressumspflichtig, wenn sie geschäftsmäßig handeln (vgl. OLG Frankfurt, GRUR-RR 2009, 315 - Impressumspflicht bei gewerblichen eBay-Kleinanzeigen).

Die Beklagte trifft insoweit eine wettbewerbsrechtliche Verkehrspflicht, der durch die Bereitstellung einer Plattform für gewerbliche Angebote geschaffenen Gefahr von Verstößen gegen die Impressumspflicht entgegenzuwirken. Auf das Haftungsprivileg des § 10 TMG kann sie sich nicht zurückziehen…

Was im Einzelnen auf der Grundlage der Verkehrspflicht vom Anbieter geschuldet wird, um den möglichen wettbewerbswidrigen Erfolg abzuwenden, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab … Es kann sich insoweit um Prüfungs-, Überwachungs- und Eingreifpflichten handeln … jedoch … nur solche Gefahrabwendungsmaßnahmen …, deren Erfüllung dem Handelnden möglich und zumutbar ist. Die Zumutbarkeit hängt einerseits davon ab, wie groß die vom Dritten ausgehende Verletzungsgefahr und wie gewichtig das verletzte Interesse ist …, andererseits davon, welches Eigeninteresse der Verpflichtete hat … und welcher Aufwand für die Gefahrenabwehr erforderlich ist ... Dabei dürfen insbesondere Portalbetreibern keine Anforderungen auferlegt werden, die ihr von der Rechtsordnung gebilligtes Geschäftsmodell gefährden oder ihre Tätigkeit unverhältnismäßig erschweren. …

Von der Beklagten kann ... verlangt werden, dass sie ihre Angebotsmaske …, die derzeit für die streitgegenständlichen Angaben nicht einmal Felder vorsieht, anpasst und beispielsweise so gestaltet, dass die genaue Bezeichnung der gesetzmäßigen Firmierung sowie die streitgegenständlichen Angaben zum Handelsregister im Einzelnen abgefragt werden und im Falle des Freibleibens der Felder eine mit einer Belehrung über die Impressumspflicht versehene Aufforderung zur Überprüfung erscheint. …

Die Gewährung der Gelegenheit zur Einstellung von Angeboten ohne Sicherungsmaßnahmen zur Einhaltung der Impressumspflichten nach § 5 Abs. 1 TMG, die gleichermaßen für In- und Ausländer (auch Anbietern aus Nicht-EU-Staaten) gilt,[226] stellt also eine wettbewerbsrechtliche Verkehrspflichtverletzung dar, die zu Unterlassungs- und Schadensersatzansprüchen führt.

Anspruchsberechtigt und klagebefugt – und dies ist hier von besonderem Interesse – sind nach § 8 Abs. 3 UWG neben dem Mitbewerber u. a. auch gewerbliche Verbänden (Berufsorganisationen, Fachverbände), Verbände die „selbständige berufliche“ Interessen fördern (IHK, HWK, Kammern freier Berufe) sowie Verbraucherverbände/-schutzorganisationen, die in die Liste qualifizierter Einrichtungen nach § 4 UKlaG aufgenommen sind.

8.3 Übertragbarkeit auf das Produktsicherheitsrecht

Deutlich wurde, dass dort, wo die Mechanismen der produktsicherheitsrechtlichen Marktüberwachung derzeit scheitern – nämlich insbesondere bei der Inanspruchnahme oder Verpflichtung der Plattformbetreiber – zivilrechtliche Instrumente zur Verfügung stehen, die eine Inanspruchnahme derselben ermöglichen. Durch ihren Einsatz kann zum einen das Anbringen von Warnhinweisen oder sogar das Löschen von konkreten oder gleichartigen Angeboten auf der Plattform abgefordert werden. Die Verkaufsplattform- sowie Suchmaschinenbetreiber können also über diese zivilrechtlichen Inanspruchnahmen in die Marktüberwachung eingebunden werden.

Insofern wird es Aufgabe der BAuA, der Marktüberwachungsbehörden und der marktüberwachungsnahen Institutionen sein, Marktteilnehmer (insbesondere Wettbewerber) über diese zivilrechtlichen Mechanismen aufzuklären und sie bei Bedarf auch selbst in Anspruch zu nehmen.

Bezogen auf die Inanspruchnahme als Störer als auch wegen Verletzung wettbewerblicher Verkehrspflichten hängt die Prüfverpflichtung der Plattform- und Suchmaschinenbetreiber bislang[227] davon ab, dass sie positive Kenntnis über Rechtsverlet-

---

[226] *OLG Hamm*, Urteil vom 17.12.2013 - 4 U 100/13, MMR 2014, 175 ff. – Leitsätze:

1. § 5 Abs. 1 TMG und die darin enthaltenen Informationspflichten stellen Marktverhaltensnormen i. S. d. § 4 Nr. 11 UWG dar, die (zumindest auch) den Schutz der Interessen der Marktteilnehmer bezwecken.
2. Bei einer auf deutsche Verbraucher zielenden und in Deutschland abrufbaren Werbung ist ein Anbieter aus einem Nicht-EU-Staat grds. verpflichtet, eine Anbieterkennzeichnung vorzunehmen, die den Anforderungen des § 5 Abs. 1 TMG genügt.
3. Ob eine durch § 5 Abs. 1 TMG vorgeschriebene Informationspflicht nach ausländischem Recht erfüllbar ist, ist von dem Beanstandenden darzulegen und ggf. zu beweisen.
4. Für fehlende Pflichtangaben haftet ein Domainverwalter, der selbst nicht Betreiber der Website ist, im Rahmen der Verletzung wettbewerbsrechtlicher Verkehrspflichten nur im Ausnahmefall und bei einer klaren und eindeutigen Rechtsverletzung eines Rechtsguts von hoher Bedeutung.

[227] Bezogen auf die Anforderungen an die wettbewerblichen Verkehrspflichten wird dies m.E. über kurz oder lang wegfallen; hier wird – ähnlich, wie bei den Verkehrspflichten im Rahmen der Produkthaftung – wohl eher auf das Gefahrenpotential und das betroffene Schutzgut ankommen. Diese Parameter werden dann für die zu ergreifenden Schutzmechanismen (Pflichten des Plattformbe-

zungen auf ihren Plattformen erlangen. Dieses in Kenntnis setzen könnte z. B. über eine automatisierte Mitteilung der Meldungen aus RAPEX/ICSMS heraus an die Plattformbetreiber geschehen – entsprechende Programme ließen sich hierfür generieren (siehe Abschnitt 9.3.2).

Im Falle künftiger Inanspruchnahmen werden die Plattformbetreiber – ähnlich, wie dies bereits im Urheber- und Markenschutz der Fall ist (siehe VeRi) – auch ein eigenes kommerzielles Interesse daran haben, Suchprogramme zu entwickeln und vorzuhalten, um ihren Prüf- und Verkehrspflichten zu genügen und diese Pflichterfüllung Inanspruchnahmen entgegenzuhalten.

Handlungsempfehlung: Die BAuA sollte auf Ihrem Portal sowie in der Zusammenarbeit mit den Ländern/Gewerbeaufsichtsämtern (AAMÜ) und den marktüberwachungsnahen Institutionen auf die bestehenden zivilrechtlichen Möglichkeiten zur Inanspruchnahme der Plattformbetreiber hinweisen. Deren Inanspruchnahme oder nur das Drohen mit Inanspruchnahme würde – ähnlich wie im Urheber- und Markenschutz zu beobachten – den Druck auf die Handelsplattformen erhöhen und dafür sorgen, dass sie sich selbst um eigene Mechanismen zur Erhöhung der Produktsicherheit im Internethandel bemühen. Damit könnte eine wesentliche Regelungslücke im Marktüberwachungsbereich geschlossen werden.

---

treibers) entscheidend sein – beides (Gefahrenpotential und Schutzgut) ist im Produktsicherheitsbereich als hoch einzustufen, so dass Vorsorgemaßnahmen wohl in Gang gesetzt werden müssen (s.a. FN 219).

9 Technisch-organisatorische Vorschläge zur Verbesserung der Marktüberwachung im Internet

Die Bedeutung der Marktüberwachung im Internethandel hat in den letzten Jahren stetig zugenommen: Immer mehr Einkäufe werden über das Internet abgewickelt und das Zusammenspiel einer Vielzahl an Handelsplattformen, Online-Shops und Preissuchmaschinen bietet vor allem dem preissensiblen Verbraucher zunehmend starke Anreize zur Verlagerung von Einkäufen in das Internet. Diese Entwicklungen stellen sowohl Behörden als auch Verbraucher vor neue Herausforderungen.

Aufgrund der Vielzahl der an der Internetmarktüberwachung beteiligten Akteure, sind Informationsdefizite zwischen den Marktüberwachungsakteuren einerseits und den Verbrauchern andererseits als hauptsächliche Schwachstellen der bisherigen Marktüberwachungspraktiken auszumachen. Im Folgenden sollen daher auf Basis dieser Erkenntnis technische und organisatorische Verbesserungsvorschläge zur Marktüberwachung im Internet unterbreitet werden.

9.1 Definition des Bedarfs der Stakeholder im Bereich der Marktüberwachung

Bevor auf Vorschläge zur Verbesserung der Marktüberwachungsmaßnahmen eingegangen wird, soll im Folgenden aus der Perspektive der beiden wichtigsten Stakeholder-Gruppen – Marktüberwachungsbehörden und Verbraucher – definiert werden, welcher Bedarf an Verbesserungsmaßnahmen besteht.

9.1.1 Marktüberwachungsbehörden

Für die operativen Marktüberwachungsbehörden der Länder aber auch für die koordinierenden Bundesbehörden stellt die wachsende Zahl an Internetkäufen eine zunehmende Herausforderung dar. Täglich neu gegründete Online-Shops und Handelsplattformen mit zehntausenden täglich neu eingestellten Angeboten erschweren den Behörden den Überblick über den Markt und machen eine effiziente Marktüberwachung sowie die Recherche nach gefährlichen Produkten immer schwerer. Daher muss es das Ziel der weiteren Entwicklungen im Marktüberwachungssektor sein, die Informationen über Produktangebote im Internet gezielt und möglichst automatisiert aufzubereiten und nach relevanten Informationen zu filtern[228].

Parallel dazu sollten Kooperationen mit Betreibern von Online-Shops und Handelsplattformen forciert werden, die zu einer Entlastung der Marktüberwachungsbehörden führen könnte. Während solche Kooperationen bei großen Plattformbetreibern noch individuell gestaltet werden können,[229] sollte bei kleineren Anbietern der Ansatz

---

[228] Siehe dazu Abschnitt 9.3.

[229] Siehe dazu Abschnitt 9.4.

einer freiwilligen Selbstverpflichtung von Anbietern per Zertifikat angedacht werden, um eine regelmäßige Überprüfung der Produktportfolios der jeweiligen Anbieter auf gefährliche Produkte an diese zu übertragen.[230]

Ein potenzieller Kooperationspartner, auf den im aktuellen System der deutschen Onlinemarktüberwachung nur begrenzt zurückgegriffen wird, ist jedoch der Verbraucher selbst. Er sollte als derjenige Stakeholder, der einerseits die größte Schutzbedürftigkeit genießt und andererseits am ehesten mit gefährlichen Produkten in Kontakt kommt, als Informationsquelle stärker in Betracht gezogen werden.[231]

9.1.2 Verbraucher

Aber auch für Verbraucher steigt die Unsicherheit bezüglich der Herkunft, Qualität und Sicherheit der im Internet erworbenen Produkte. Diese Unsicherheit kann – wie später gezeigt wird – einerseits durch die Berücksichtigung produktsicherheitsrechtlicher Prüfkriterien in Online-Gütesiegel reduziert werden. Andererseits sollten Verbraucher über das Internet jederzeit in der Lage sein, auf einfache Weise zu überprüfen, inwiefern bestimmte Produkte produktsicherheitsrechtliche Bedenken aufwerfen.

Die Möglichkeiten der Verbraucher, sich über die Sicherheit von im Internet angebotenen Produkten zu informieren, beschränken sich derzeit zum großen Teil auf die von der europäischen Union angebotenen Informationsmechanismen RAPEX und ICSMS sowie das BAuA-Produktsicherheitsportal, welches explizit produktsicherheitsrechtliche Informationen für deutsche Verbraucher und Hersteller vorhält. Die Informationen, die auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA für Verbraucher hinterlegt sind, werden deshalb im Rahmen dieses Gutachtens hinsichtlich ihrer Struktur und Ordnung sowie in Bezug auf ihre Auffindbarkeit durch Verbraucher überprüft.[232]

9.1.3 Hersteller

Neben dem Verbraucher ist auch der Hersteller ein wichtiger Adressat für Informationen zu produktsicherheitsrechtlichen Themen. Das bestehende Produktsicherheitsportal der BAuA hält so aktuell auch ausführliche, compliance-rechtliche Informationen für Hersteller bereit. Im Rahmen dieses Gutachtens wird jedoch eine Diversifikation und inhaltliche Trennung von Informationen nach Stakeholder-Gruppen vorgeschlagen, um den jeweils spezifischen Belangen der einzelnen Stakeholder-Gruppen Rechnung zu tragen.[233]

9.1.4 Zusammenfassung

Die spezifischen Interessen der einzelnen Stakeholder der Marktüberwachung werden in der folgenden Abb. 9.1 nochmals schematisch zusammengefasst.

---

[230] Siehe dazu Abschnitt 9.5.

[231] Siehe dazu Abschnitt 9.2.3.

[232] Siehe dazu Abschnitt 9.2.

[233] Siehe dazu Abschnitt 9.5.1.

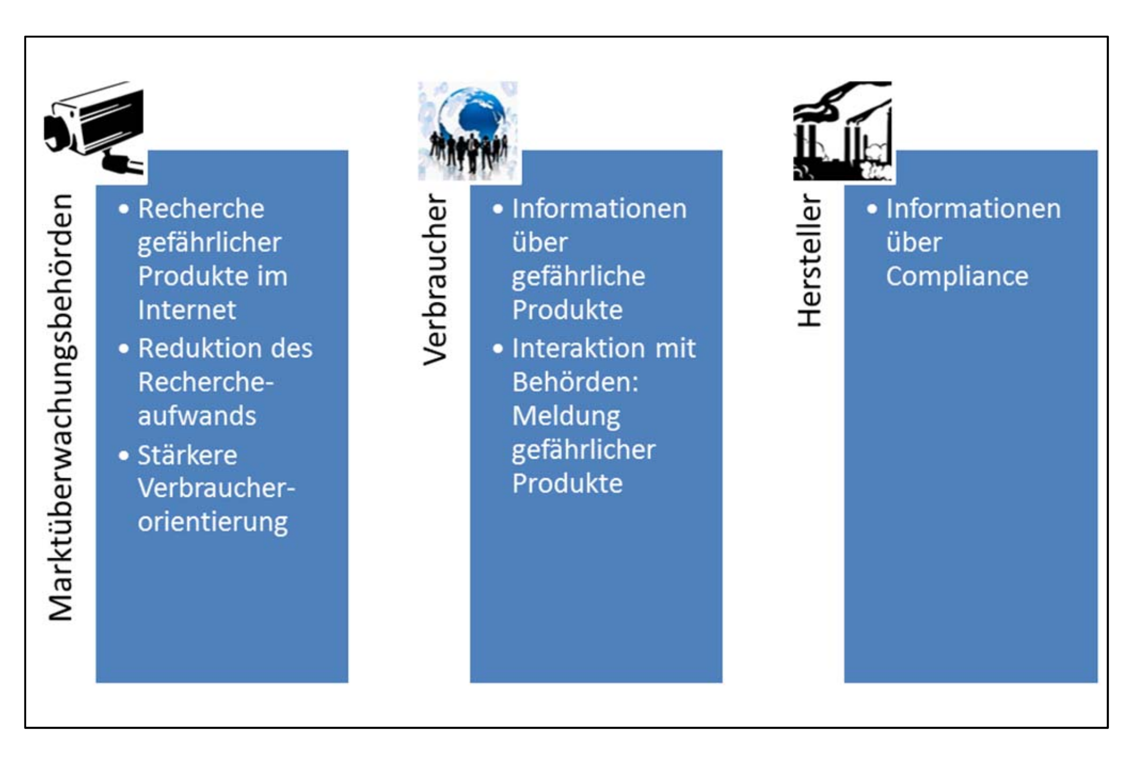


Abb. 9.1 Interessen der Stakeholder der Marktüberwachung

9.2 Technische Möglichkeiten zur Unterstützung der Marktüberwachungsbehörden

Der Internethandel stellt Marktüberwachungsbehörden im operativen Geschäft nicht nur rechtlich vor neue Herausforderungen: Die Fülle an Anbietern und Handelsplattformen sowie die dynamische Struktur des Internets, machen das Internet zu einem schwer überschaubaren Handelsplatz, auf welchem das Angebot unsicherer Produkte aktuell nur mit großem personellem und zeitlichem Aufwand recherchiert werden kann.[234] Ziel der kurz- und mittelfristigen Entwicklungen sollte es deshalb sein, das operative Geschäft der Internetmarktüberwachung durch softwarebasierte Lösungen zu optimieren und zu möglichst großen Teilen automatisieren.[235]

9.2.1 Softwarebasierte Möglichkeiten zur Unterstützung bei der Recherche gefährlicher Produkte auf Internetplattformen

Eine Möglichkeit, die Marktüberwachung des Internets effizienter zu gestalten, ist die Unterstützung der Marktüberwachungsbehörden durch Softwarelösungen, welche Internetseiten bzw. Handelsportale nach potenziell gefährlichen Produkten (teil) automatisiert durchsuchen und die Sichtung der aufgefundenen Ergebnisse – hier der Angebote – durch Mitarbeiter in strukturierter Form auch offline ermöglichen.

---

[234] Vgl. *Büchter/Kuhr/Schreiber*, Pilotprojekt zur amtlichen Kontrolle des Handels mit Lebensmitteln im Internet, in: J. Verbr. Lebensm. 2011, Nr. 6, S. 375 (377).

[235] Vgl. *Büchter/Kuhr/Schreiber*, a.a.O., S. 377 f.

9.2.1.1 Problematik und Status Quo

Tools zur automatisierten Suche auf Onlinehandelsplattformen existieren aktuell nur wenige, sodass der Großteil der Produktrecherchen im Internet manuell durch Mitarbeiter der Marktüberwachungsbehörden durchgeführt werden muss. Dabei müssen Suchbegriffe manuell in den einzelnen Onlineshops und Handelsportalen eingegeben werden und sodann auch eine manuelle Auswertung der Trefferübersicht durchgeführt werden. Diese Vorgehensweise erfordert hohe personelle und zeitliche Kapazitäten, welche bei den Marktüberwachungsbehörden angesichts der Vielzahl an Online-Anbietern und der komplexen Struktur des Internets immer mehr zur Herausforderung wird.

Für die Handelsplattform eBay existiert eine solche softwarebasierte Suchmaschine, die bereits von deutschen Marktüberwachungen eingesetzt wird: das Tool Baywotch. Diese Software ermöglicht dem Nutzer eine Produktsuche auf der deutschsprachigen Version von eBay, aber auch auf anderen, europäischen Varianten von eBay.[236] Zielgruppe dieses Tools sind insbesondere professionelle Anbieter aber auch Käufer auf eBay, die einen schnellen und unkomplizierten Überblick über den Markt eines bestimmten Produktes auf eBay erhalten möchten.

Aus einer Nutzung dieses Tools könnten sich für die Mitarbeiter von operativ agierenden Marktüberwachungsbehörden diverse Vorteile ergeben:

- Die Suchfunktion mittels Baywotch kann sehr detailliert erfolgen, sodass neben den Such- und Filterbegriffen auch Produktkategorien, Preise, Herkunftsland oder weitere Angebotseigenschaften abgefragt werden können. Dabei kann sich die Suche zusätzlich auch auf die Beschreibung und den Untertitel beziehen.

- Suchmasken nach unterschiedlichen Produkten oder Produkteigenschaften können detailliert abgespeichert und in einer Datenbank verwaltet werden, sodass auch detaillierte Suchbegriffe mit Filterungen nicht wiederholt bzw. erneut eingegeben werden müssen, sondern in einem softwarebasierten Tool abgespeichert und wieder aufgerufen werden können. Dabei können mehrere Suchabfragen nach einem Produkt (z. B. in unterschiedlichen Produktkategorien) oder Suchabfragen nach Produkten einer bestimmten Art in Ordnern verwaltet werden, sodass die Übersichtlichkeit auch bei der Verwaltung der Suchmasken gewährleistet bleibt (siehe Abb. 9.2, Fensterbereich oben links).

- Die Datenbank mit Suchbegriffen kann exportiert und unter den Mitarbeitern der Marktüberwachungsabteilung verteilt werden, sodass komplexe Suchen mit Filterung zunächst nur von einer Person erstellt werden müssen und anschließend andere Personen diese Suchanfragen als Pakete einfach übernehmen können.

- Die als Suchergebnis angezeigten Artikel werden von Baywotch als übersichtliche Liste aufbereitet, sodass die Mitarbeiter bei Marktüberwachungsbehör-

---

[236] Vgl. aktuell – neben Deutschland –die Länderseiten von Belgien, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Polen, Schweiz und Spanien innerhalb Europas.

den einen vergleichbar geringen Aufwand beim Prüfen der Angebote haben (siehe Abb. 9.2, Fensterbereiche oben rechts und unten).

- Die Suchergebnisse können schließlich inklusive Bilder und Angebotsbeschreibungen gespeichert, exportiert und somit offline verfügbar gemacht werden. Eine Durchsuchung ist damit zeit- und ortsungebunden sowie in strukturierter Form (z. B. im Excel-Format) möglich und die Problematik, dass Artikel vorzeitig von einem Nutzer bei Entdeckung entfernt werden, besteht nicht mehr.

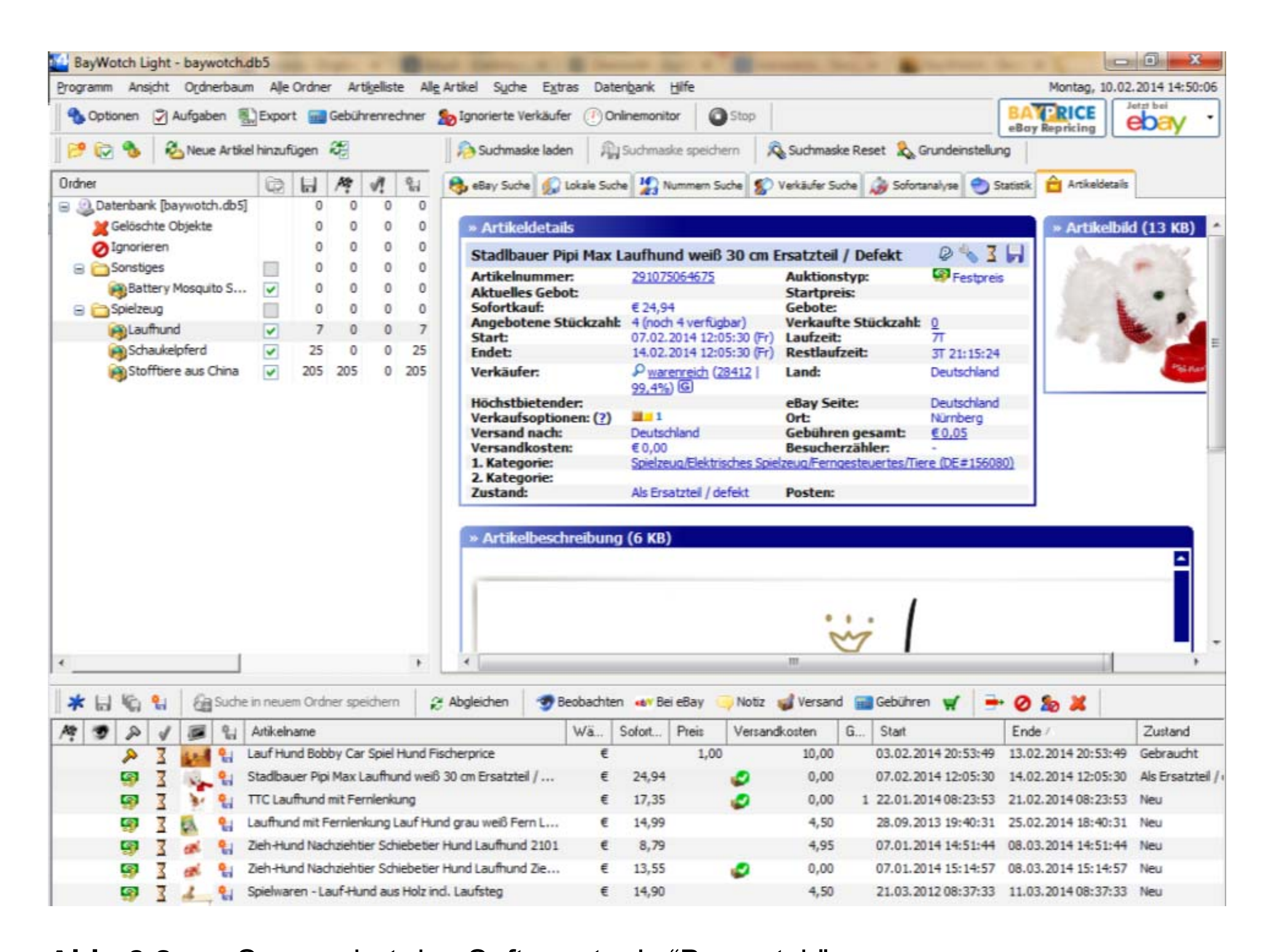


Abb. 9.2 Screenshot des Softwaretools "Baywotch"

Das Angebot an vergleichbarer, offline nutzbarer Software ist jedoch begrenzt: Alle anderen bekannten Softwarelösungen, die sich der digitalen eBay-Schnittstellen (APIs) bedienen, sind lediglich auf das für Käufer komfortable Einstellen von Produkten per Software ausgelegt und haben gewöhnlich keine Suchfunktionen implementiert; so z. B. „BayOrganizer" oder der direkt von eBay angebotene „Turbo Lister".

9.2.1.2 Programmierung eines Softwaretools für die Belange der Marktüberwachungsbehörden

Das Tool Baywotch ist in seiner Anwendung zunächst nur auf die eBay-Handelsplattform beschränkt. Andere große Handelsplattformen – wie z. B. Amazon – werden von dem Tool genauso wenig unterstützt, wie kleinere Onlineshops.

Sofern allerdings die Marktüberwachungsbehörden die Effizienzvorteile einer softwareunterstützten Onlinerecherche nutzen wollen und mit einer solchen Anwendung nach unsicheren, nicht marktfähigen Produkten suchen möchten, sollte die Entwicklung eines neuen – dann allerdings auf die Belange der Marktüberwachung abgestimmten – Softwaretools ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Büchter/Kuhr/Schreiber[237] machen auf ähnliche Recherche-Probleme bei der Überwachung des Online-Lebensmittelhandels aufmerksam[238] und sehen die Lösung ebenfalls in einer zunehmenden Automatisierung der Recherchevorgängen sowie der internen Kommunikation. In der beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit angesiedelte Zentralstelle „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“ (kurz: G@ZIELT) wird bereits im Rahmen eines Forschungsprojekts an der Entwicklung einer Software zur elektronischen Lebensmittelkontrolle gearbeitet.[239]

Handlungsempfehlung: Es sollte eine neue Software zur Recherche von gefährlichen Produkten in großen Internethandelsplattformen programmiert und auf den spezifischen Bedarf der Marktüberwachungsbehörden abgestimmt werden. Neben eBay sollte zumindest Amazon als zusätzliche Handelsplattform integriert werden. Die Funktionsweise der Software Baywotch kann dabei zunächst als Ausgangsbasis dienen. Der Nutzer des Tools sollte per Auswahlkästchen entscheiden können, welche Plattformen er nach entsprechenden Suchbegriffen durchsuchen möchte.

Die Programmierung eines solchen Tools hängt maßgeblich von der Verfügbarkeit der digitalen Schnittstellen (APIs) der einzelnen Handelsportale ab. Die Verfügbarkeit von Tools wie Auction Studio[240], die sich zwar maßgeblich auf die Einstellung von neuen Angeboten und weniger auf die Recherche von bestehenden Angeboten beziehen, aber bereits mehrere unterschiedliche Handelsplattformen beinhalten, lässt den Schluss zu, dass eine Programmierung eines analogen Tools auch für die Belange der Marktüberwachung möglich sein sollte.

---

[237] *Büchter/Kuhr/Schreiber*, Pilotprojekt zur amtlichen Kontrolle des Handels mit Lebensmitteln im Internet, in: J. Verbr. Lebensm. 2011, Nr. 6, S. 375 (377).

[238] Beim Lebensmittelhandel stellt die Lebensmittelüberwachung fest, dass insbesondere beim Handel mit risikoreichen Produktgruppen, wie z. B. Borderline-Produkten (Lebensmittel vs. Arzneimittel), zunehmend eine Verlagerung aus dem klassischen Einzelhandel in den Internethandel stattfindet; siehe dazu *Löbell-Behrdends/Maixner/Kratz,* Kontrolle des Internethandels mit Anti-Aging- und Schlankheitsmitteln – eine Pilotstudie, DeutschLebensmRundsch 104, S. 265 ff.; *Löbell-Behrends/Böse/Maixner/Kratz*, Kontrolle des Internethandels mit Lebensmitteln: Abgrenzung bei Borderline-Produkten und Ansätze für effektive Kontrollstrategien, Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 2011, S. 385 (386).

[239] http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Praesentation_Internethandel_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Folie 12.

[240] Siehe http://www.auctionstudio.de.

Die Gewährleistung der gewünschten Funktionalität über die eBay-APIs wird dabei bereits anschaulich durch das Tool Baywotch demonstriert. Die Dokumentation der entsprechenden Amazon-API, der Product Advertising API, gibt Aufschluss darüber, dass auch hier eine Suche nach Produkten unterstützt wird,[241] sodass eine softwarebasierte Aufbereitung der Suchergebnisse de facto technisch möglich ist. Die Amazon API kann unter anderem durch die Programmiersprachen Java, C#, Perl sowie PHP implementiert werden.[242]

Neben eBay sollte eine analoge Funktionalität also zumindest für die zweite große Internethandelsplattform in Deutschland – Amazon – hergestellt werden. Eine Erweiterung des Funktionsumfangs auf weitere Handelsplattformen sollte danach iterativ geprüft werden. Es erscheint jedoch wenig aussichtsreich, mit einem einzigen Softwaretool eine ganzheitliche Übersicht auch über kleinere Onlineshops und Handelsplattformen zu erlangen.

Bei der Realisierung eines solchen, für den Bedarf der Marktüberwachungsbehörden optimierten Softwaretools wäre prinzipiell sowohl eine internetbasierte Variante, beispielsweise als „interner Bereich“ des BAuA-Produktsicherheitsportals, oder aber eine rechnerbasierte Software denkbar. Vorteile einer internetbasierten Variante wären der kontrollierte Zugriff und die kontrollierte Nutzung der Software allein durch Berechtigte. Eine Internetverbindung sowie ein Browser wären allerdings zur Nutzung des Tools unter derlei Umständen zwingend notwendig. Eine rechnerbasierte Variante würde prinzipiell auch die Nutzung der Software ohne Internet ermöglichen, sofern die Suchergebnisse bereits offline verfügbar gemacht wurden. Allerdings kann die Nutzung und der Zugriff einer solchen Software schlechter kontrolliert werden, als bei einer onlinebasierten Variante.

Baywotch unterstützt aktuell keinen automatisierten Import von Schlüsselwortlisten, sodass die einzelnen Suchanfragen nach gefährlichen Produkten manuell im Tool eingegeben und abgespeichert werden müssen. In der aktuell praktizierten Arbeitsweise der Marktüberwachungsbehörden stellt es schon eine Schwierigkeit dar, alle für deutsche Verbraucher verfügbaren Internetbezugsquellen nach einzelnen gefährlichen Produkten zu durchsuchen. Die Menge der wöchentlich aufgefundenen oder gemeldeten Produkte erschwert bereits die Suche nach allen als gefährlich bekannten Produkten im Internet auf den großen Portalen.

Handlungsempfehlung: Um zu gewährleisten, dass zumindest das Angebot der den Behörden als unsicher bzw. nicht marktfähig bekannten Produkten auf den größeren Handelsplattformen unterdrückt werden kann, sollte eine – möglichst automatisierte – Importfunktion für Suchanfragen bzw. Schlüsselwortketten bei einem neu programmierten Tool vorgesehen werden. Jedes durch RAPEX oder eine andere Quelle gemeldete Produkt sollte sodann mit entsprechenden Schlüsselwörtern versehen werden, welche anschließend in das Softwaretool importiert werden und nach denen sodann automatisiert und regelmäßig nach Angeboten auf den unterstützten Handelsplattformen recherchiert wird.

---

[241] Siehe Dokumentation der Product Advertising API von Amazon: http://docs.aws.amazon.com/AWSECommerceService/2011-08-01/GSG/Welcome.html.

[242] Siehe Dokumentation der Product Advertising API von Amazon: http://docs.aws.amazon.com/AWSECommerceService/2011-08-01/GSG/ProcessingImplementations.html.

9.2.1.3 Integration eines plattformunabhängigen Webcrawlers

Um auch jene Online-Shops, Internethandelsplattformen und Webseiten, auf welche nicht unmittelbar per API-Schnittstelle zugegriffen werden kann, nach gefährlichen Produkten zu durchsuchen, die gerade akut im Umlauf sind (z. B. aktuelle RAPEX-Meldungen oder Verbraucherhinweise), sollte die automatisierte Recherche auf weitere Bereiche des Internets ausgedehnt werden. Dazu bietet sich die Nutzung von Webcrawlern an, die das Internet automatisiert nach bestimmten Suchbegriffen durchsuchen und ihre Suche mit einem Ergebnisbericht dokumentieren. Eine erste Datenaufbereitung sollte dabei bereits vor der Erstellung des Ergebnisberichts im Rahmen eines vorgelagerten Data-Mining erfolgen.[243]

Handlungsempfehlung: Es sollte ein Webcrawler zur automatisierten Durchsuchung von weiten Teilen des Internets entwickelt werden. Diese plattformunabhängige Suchvariante kann sowohl als zusätzliche Funktion in das Recherche-Tool für Internethandelsplattformen integriert werden, als auch separat als zusätzliche Softwarelösung in Auftrag gegeben werden, die weniger spezifisch möglichst weite Teile des Internets durchsucht und dementsprechend auch weniger konkrete Daten liefert, als dies bei einer unmittelbar plattformbezogenen Produktrecherche der Fall ist. Durch die Integration von Textanalyse- bzw. Data-Mining-Funktionen, sollte ein möglichst verwertbarer und schlüssiger Ergebnisbericht erzeugt werden

9.2.2 Weitere Möglichkeiten zur Unterstützung bei der Recherche gefährlicher Produkte im Internet

Neben der softwarebasierten Recherche von gefährlichen Produkten auf Internethandelsplattformen sind weitere Möglichkeiten der Unterstützung von Marktüberwachungsbehörden bei der Recherche nach gefährlichen Produkten denkbar. Dabei sollten insbesondere auch kleinere Onlineshops berücksichtigt werden, deren separate Durchsuchung durch Marktüberwachungsbehörden hinsichtlich der zeitlichen und personellen Kapazitäten nicht immer machbar scheint.

9.2.2.1 Nutzung von Preissuchmaschinen

Preissuchmaschinen[244] sind für viele Verbraucher die erste Anlaufstelle vor Erwerb eines Produkts über das Internet, um einen Vergleich der Preise für ein bestimmtes Produkt bei verschiedenen Anbietern zu erhalten. Auch Anbieter mit kleineren Onlineshops können ihre Produkte deshalb zur Steigerung des Onlineabsatzes bei Preissuchmaschinen registrieren, sodass interessierte Nutzer sodann von der Preissuchmaschine zum Onlineshop des Anbieters weitergeleitet werden. Marktüberwachungsbehörden sollten also bei der Recherche nach gefährlichen Produkten unbedingt auch auf derlei Suchmaschinen zugreifen und entsprechende Suchanfragen auch über diese Suchmaschinen durchführen. Allerdings ist die manuelle Durchfüh-

---

[243] *Büchter/Kuhr/Schreiber* sehen als Lösung für eine optimierte Recherche von nicht marktfähigen Lebensmitteln im Internet ebenfalls in einer Kombination aus Webcrawler und Textanalyse – s. Pilotprojekt zur amtlichen Kontrolle des Handels mit Lebensmitteln im Internet, in: J. Verbr. Lebensm. 2011, Nr. 6, S. 375 (377).

[244] Siehe oben Abschnitt 4.4, dort befindet sich eine kleine Auswahl aktueller Preissuchmaschinen.

rung und Auswertung von Suchanfragen auf einer Vielzahl an Preissuchmaschinen ebenfalls sehr zeitraubend.

Handlungsempfehlung: Die Entwicklung eines Softwaretools zur automatisierten Suche auf mehreren Preissuchmaschinen wäre denkbar, um Zeit einzusparen. Falls entsprechende APIs von den Preissuchmaschinen angeboten werden bzw. eine Einbindung der Suchmasken auf anderem Wege möglich ist, sollte die Integration von Preissuchmaschinen in das bereits angesprochene Tool zur Recherche von gefährlichen Produkten auf Handelsplattformen (siehe Abschnitt 9.2.1.2) forciert werden.

9.2.2.2 Nutzung von Google Alerts zur Benachrichtigung über neue Interneteinträge

Bei der Identifikation von neuen Angeboten an gefährlichen bzw. unsicheren Produkten im Internet könnte sich die BAuA bereits bestehender Internetdienste bedienen. Google Alerts[245] ist beispielsweise so ein Dienst, der fortwährend bei Veröffentlichung neuer, zuvor definierter Inhalte bzw. Stichwörter im Internet per Email benachrichtigt. Bei einer Verwendung von Google Alerts durch die Marktüberwachungsbehörden, könnte also gezielt nach neu eingestellten Angeboten von nicht marktfähigen Produkten im Internet gesucht werden, wobei sie zuvor mit entsprechenden Suchbegriffen umschrieben werden müssten.

Neben der Nutzung von Preis- bzw. Produktsuchmaschinen könnte somit die Suche auf das gesamte Internet ausgeweitet werden, ohne dass täglich oder wöchentlich eine manuelle Google-Suchanfrage mit denselben Stichwörtern angestoßen und ausgewertet werden müsste. Dieser Service könnte insbesondere übergangsweise genutzt werden, bis ein eigens für die Belange der Marktüberwachung programmierter Webcrawler[246] verfügbar ist.

Handlungsempfehlung: Die BAuA sollte die Funktionalität von Google Alerts für die Belange der Marktüberwachung insbesondere für jene gefährlichen Produkte prüfen, die in größeren Mengen vertrieben werden und deren Verbreitung gerade akut ist.

9.3 Kooperation mit Betreibern von Internethandelsplattformen

Im vorangegangenen Kapitel wurden technische Möglichkeiten zur Unterstützung der Marktüberwachungsbehörden beim Auffinden nicht marktfähiger und unischere Produkte im Internet aufgezeigt. Es wurde unter anderem dargestellt, dass die Recherche mit Hilfe des Einsatzes von Softwaretools für die Marktüberwachungsbehörden effizienter gestaltet werden kann. Spätestens jedoch, sobald gefährliche Produkte auf Internethandelsplattformen ausfindig gemacht wurden, ist eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Plattformbetreiber und Marktüberwachungsbehörden notwendig, die durch eine zielführende Kommunikation bestenfalls auf direkten Wegen unterstützt wird, z. B. um die Löschung der Angebote bei ernsten Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit auf den Plattformen schnell durchzusetzen.

---

[245] Siehe http://www.google.com/alerts

[246] Vgl. Abschnitt 9.2.1.4

Im Bereich des Schutzes von Immaterialgüterrechten (z. B. Markenschutz, Designschutz, Urheberrechtsschutz etc.) gibt es diese Zusammenarbeit zwischen den Ermittlungsbehörden/Rechtsinhabern und den Plattformbetreibern bereits, die hier ggf. als Vorbild für die Produktsicherheit im Internethandel herangezogen werden kann.

9.3.1 Der Plattformbetreiber als Dienstleister zur Durchsetzung von Immaterialgüterrechten

Produktpiraterie sowie der Verkauf gefälschter und nachgeahmter Ware über das Internet fügen den privatwirtschaftlichen Akteuren, insbesondere den Rechteinhabern zumeist erheblichen finanziellen Schaden zu. Die „Piraten", die man hierfür in Anspruch nehmen könnte, operieren dabei häufig aus dem Ausland oder bleiben ganz und gar unentdeckt.

Die Plattformbetreiber, deren Oberflächen sich für den Handel mit diesen Piraterieprodukten eignen, erkennen allerdings ihre Verpflichtung, die Inhaber immaterieller Schutzrechte bei der Lösung ihres Problems zu unterstützen Sie tun dies – zugegeben gezwungenermaßen[247] – auch im eigenen Interesse, namentlich um die eigene Inanspruchnahme als Störer oder wegen Pflichtverletzung abzuwenden (siehe Abschnitt 8).

9.3.1.1 eBay

Auf eBay können nicht nur in Deutschland ansässige Anbieter Produkte verkaufen. Auch Hersteller/Händler aus Drittstaaten, wie China oder anderen Ländern können ihre Ware direkt in Deutschland anbieten und der Käufer kann sich entsprechende Produkte direkt aus dem Ausland zusenden lassen. Alternativ ist es aber auch denkbar, dass ausländische und außereuropäische Anbieter Produkte zunächst in Deutschland zwischenlagern – z. B. in einem Postfach oder Auslieferungslager – und diese Ware dann, nach erfolgreicher Beendigung eines Angebots auf eBay, von einem deutschen Logistikunternehmen an den endgültigen Abnehmer versenden lassen.
Insofern besteht die Möglichkeit, dass Produkte die gegen Immaterialgüterrechte verstoßen auf eBay angeboten werden und anschließend via Direktimport und -versand an den Abnehmer gelangen. Die Verstöße bleiben unentdeckt, da die Produkte gerade keine Überprüfung durch den Zoll erfahren oder in deutschen Geschäften ausgestellt und aufgefunden werden können.

eBay ist sich dieser Problematik in Bezug auf die potenzielle Verletzung von Immaterialgüterrechten europäischer Rechteinhaber durch gefälschte Produkte durchaus bewusst und nimmt diese Problematik auch sehr ernst. Durch die Einführung des Verifizierten Rechteinhaber-Programms (VeRI) unterstützt eBay die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten der registrierten Teilnehmer dieses Programms aktiv. Dazu werden von eBay diverse Dienstleistungen angeboten, wie beispielsweise die Entfernung von Angeboten von der Internetplattform, eine priorisierte Form der Kommunikation mit eBay oder die Weitergabe der bei eBay hinterlegten Kontaktdaten des Anbieters des rechteverletzenden Angebots (siehe Abb. 9.3).

---

[247] S. oben zur Störerhaftung und den wettbewerblichen Verkehrspflichten, in Abschnitt 8.

Vorteile des VeRI-Programms

Durch die Teilnahme am VeRI-Programm können Sie folgende Vorteile nutzen:

- Entfernung der Angebote, die eine Verletzung Ihrer Schutzrechte darstellen.
- Betreuung durch speziell geschulte eBay-Mitarbeiter, die Ihnen helfen, dieses Programm optimal zu nutzen.
- Bearbeitung Ihrer Meldung mit höchster Priorität.
- Herausgabe der bei uns hinterlegten Kontaktdaten des Anbieters.
- Informationen über aktuelle Entwicklungen und neu verfügbare Lösungen für VeRI-Teilnehmer.

Abb. 9.3 Screenshot der eBay-Webseite: Vorteile des VeRI-Programms [248]

Die Durchsetzung der Immaterialgüterrechte der VeRI-Teilnehmer erfolgt dabei auf allen eBay-Plattformen weltweit. China erfährt im VeRI-Programm dabei eine besondere Behandlung, da nach den Angaben von eBay „Unterschiede zwischen der europäischen und chinesischen Gesetzgebung im Bereich des Immaterialgüterrechts [dazu] führen […], dass das ‚normale' eBay VeRI-Programm in China nicht anwendbar ist".[249] Deshalb wird die zusätzliche Einreichung von diversen Dokumenten von VeRI-Teilnehmern gefordert, die auch auf dem chinesischen eBay-Marktplatz ihre Rechte mit Hilfe von eBay durchsetzen möchten.

Die Voraussetzung für das konkrete Tätigwerden eBays ist jedoch immer, dass Rechteinhaber oder deren Vertreter „auf das konkrete Angebot" und „die konkrete Rechteverletzung" hinweisen, um eine Entfernung des Artikels erwirken zu können.[250]

9.3.1.2 Amazon

Auch Amazon verweist in seinen „Richtlinien für Inhalte" darauf, dass keine Raubkopien oder gefälschte bzw. nachgeahmte Produkte verkauft werden dürfen.[251] An derselben Stelle wird außerdem darauf aufmerksam gemacht, dass keine „illegalen" Produkte, d. h. Produkte, die nicht „allen geltenden Gesetzen entsprechen", angeboten werden dürfen.[252]

Amazon erwartet, dass die Anbieter die Richtlinien befolgen. So ist auf der Webseite zu lesen: „Von Herstellern oder Verkäufern von Artikeln wird erwartet, dass sie angemessenen Aufwand betreiben, um sicherzustellen, dass die auf Amazon.de zum Verkauf angebotenen Artikel alle lokalen, nationalen und internationalen Gesetze erfüllen."[253]

Amazon macht schließlich darauf aufmerksam, dass Artikel, die den publizierten Richtlinien nicht entsprechen, jederzeit von Amazon entfernt werden können.

---

[248] http://pages.ebay.de/vero/index.html (Stand: 11.2.2014)

[249] http://pages.ebay.de/vero/china.html.

[250] http://pages.ebay.de/vero/index.html.

[251] http://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html?ie=UTF8&nodeId=201019520

[252] http://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html?ie=UTF8&nodeId=201019520

[253] http://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html?ie=UTF8&nodeId=201019520

Um aufgefundene, erkannte Rechtsverletzungen mitzuteilen, wird den Nutzern seitens Amazon ein Formular bereitgestellt: „Mitteilung an Amazon.de über eine Rechtsverletzung" (siehe Abb. 9.4).[254]

Unter „Rechtsverletzung" versteht Amazon in diesem Kontext jedoch – ähnlich wie eBay – in erster Linie die Verletzung von Immaterialgüterrechten: So werden lediglich Verletzungen von gewerblichen Schutzrechten wie Urheber-, Marken- oder Patentrechten als Beispiele für eine zu meldende Rechtsverletzung angegeben.

Abb. 9.4 Screenshot der Amazon-Webseite: Mitteilung an Amazon.de über eine Rechtsverletzung[255]

9.3.2 Der Plattformbetreiber als Dienstleister zur Durchsetzung auch des Produktsicherheitsrechts?

Nach eingehender Überprüfung einiger Plattformbetreiber (für Auszüge siehe in 9.3.1) ist festzustellen, dass die großen Plattformbetreiber dem Thema Produktsicherheit – zumindest nach außen hin – deutlich weniger Aufmerksamkeit schenken, als dem Thema Immaterialgüterrechtsschutz bzw. Produktpiraterie. Dies ist erklärbar: Die Plattformbetreiber fürchten die zivilrechtliche Inanspruchnahme als Störer oder aus den wettbewerblichen Verkehrspflichten – hierzu liegen bereits konkrete gerichtliche Entscheidungen vor (siehe Abschnitt 8), die hingegen für den produktsicherheitsrechtlichen Bereich fehlen. Insofern ist der Druck auf die Plattformbetreiber zur Aufklärung von Rechtsverletzungen beizutragen, im Bereich des Immaterialgüterschutzes um ein vielfaches größer als im Bereich des Produktsicherheitsrechts.

Gleichzeitig sind im Bereich des Immaterialgüterschutzes die kommerziellen Interessen des Plattformbetreibers stärker betroffen, als im produktsicherheitsrechtlichen Bereich: So wird der Beachtung von Immaterialgüterrechten seitens der Gesellschaft

---

[254] http://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html?nodeId=200041540.

[255] https://www.amazon.de/gp/help/reports/infringement (Stand: 14.2.2014)

derzeit ein starkes Interesse entgegen gebracht; Plattformen sollen die Interessen der Rechtsinhaber wahren. Die Konsequenzen aus einer eher restriktiveren Handhabung der Prüfung eingestellter Angebote auf Handelsplattformen hätten daher unmittelbar zur Folge, dass den Plattformbetreibern erheblicher Imageschäden entsteht und ggf. Anbieter ihre Produkte auf diesen Plattformen nicht mehr platzieren. Letzteres wiederum hätte einen wirtschaftlichen Verlust zur Folge, den die Plattformbetreiber nicht tragen wollen. Auch deshalb investieren sie in entsprechende Kontrollmechanismen. Dieser kommerzielle Druck fehlt bislang im Produktsicherheitsrecht, das Bewusstsein der Gesellschaft hat hier noch nicht denselben Stellenwert erreicht, kann insofern auch noch nicht diesen ökonomischen Druck aufbauen. Der Plattformbetreiber ist daher für Investitionen in die Kontrolle im Bereich der Produktsicherheit nicht ohne Not bereit – schließlich wären es aus seiner Sicht, derzeit zumindest, Investitionen ohne Gewinn.

Dennoch sollte eine tiefergreifende Kooperation zumindest mit den großen Plattformbetreibern forciert werden, um eine Entlastung der Marktüberwachungsbehörden in der operativen Überwachung der Internetplattformen zu ermöglichen und eine effizientere Prävention von Schädigungen des Verbrauchers zu erreichen. Im Folgenden soll zunächst der aktuelle Stand der Kooperationen dargestellt und anschließend auf Verbesserungs- und Intensivierungsansätze eingegangen werden.

9.3.2.1 eBay

Beim VeRI-Programm, welches die die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten auf der Plattform eBay unterstützt, stehen die Interessen der Rechteinhaber im Vordergrund, die durch das Angebot von gefälschten Waren finanziellen Schaden erleiden. Ein vergleichbares automatisiertes Programm, welches die Konformität von Produkten mit den produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen fokussiert und damit in erster Linie die allgemeine Verbrauchersicherheit gewährleisten will, existiert bislang nicht.

9.3.2.1.1 Kooperation mit Marktüberwachungsbehörden

Allerdings findet eine lose Kooperation zwischen den Marktüberwachungsbehörden und den großen Internetauktionshäusern – eBay ist hier als Musterbeispiel zu nennen – schon jetzt in dem Maß statt, dass Marktüberwachungsbehörden Angebote auf den entsprechenden Plattformen recherchieren, an den Plattformbetreiber melden und dieser schließlich das Angebot entfernt sowie die Kontaktdaten des Anbieters an die Marktüberwachungsbehörde übergibt.[256] Die Kommunikation zwischen der Behörde und dem Auktionshaus verläuft dabei zumeist schriftlich und erfordert seitens

[256] Dieser Vorgehensweise müssen eBay-Nutzer auch durch das Akzeptieren der eBay-AGBs zustimmen, vgl. http://pages.ebay.de/help/policies/privacy-policy.html?rt=nc#offenlegung. Zur Gewährleistung der Chemikaliensicherheit wird beispielsweise im Auftrag der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC) bundesweit der Internethandel überwacht. So werden u. a. auch Onlineauktionshäuser überwacht und es findet eine entsprechende Kooperation statt, siehe http://www.vis.bayern.de/produktsicherheit/ueberwachung/chemikalien_handel_online.htm. Siehe ebenso *BLAC*, Leitfaden für die Marktüberwachung von Chemikalien, 2007, S. 17.

der Marktüberwachungsbehörden die Angabe der Rechtsgrundlage sowie des dienstlichen Interesses.[257]

Voraussetzung für die Entfernung von gefährlichen Produkten ist aktuell jedoch, dass eBay durch die zuständige Marktüberwachungsbehörde – analog zum VeRI-Programm durch Inhaber von Immaterialgüterrechten oder deren Vertreter – auf das konkrete Angebot hingewiesen wird, welches ein nicht marktfähiges Produkt enthält. Diese Art der Kooperation zwischen eBay und den Marktüberwachungsorganisationen ist prinzipiell mit der Art der Kooperation zwischen eBay und den Teilnehmern des VeRI-Programms zu vergleichen, allerdings ohne entsprechende Außendarstellung bzw. eine entsprechende Information der Verbraucher über gefährliche Produkte. Die Kommunikation zwischen den Behörden und eBay wird ebenfalls mit vergleichbar hoher Priorität wie mit Teilnehmern des VeRI-Programms geführt.[258]

Der zeitliche Aufwand der Marktüberwachungsbehörden zur Recherche der Angebote über gefährliche Produkte, die im Anschluss gemeldet werden könnten, ist jedoch immens. Würde man allerdings die RAPEX-Meldungen auf dem direkten Weg an die Plattformbetreiber übermitteln, wären sie jetzt – da sie Kenntnis von den Regelverstößen besitzen – verpflichtet, selbsttätig ihre Plattform auf weitere Verstöße hin zu untersuchen (siehe Abschnitt 8). Insofern würde es genügen, eBay schlicht über die aktuellen RAPEX-Listen in Kenntnis zu setzen, um daraus die Verpflichtung abzuleiten, dass eBay entsprechende Produkte auf seinem Portal recherchiert und ggf. entfernt.

9.3.2.1.2 Information von Verbrauchern

Um Verbraucher über gefährliche Produkte zu informieren hat sich weiterhin die Praxis der Marktüberwachungsbehörden etabliert, entsprechende „Mich-Seiten“ auf eBay oder eBay-Ratgeber zu erstellen.[259] Dies wird beispielsweise so von der Bundesnetzagentur[260] oder der Regierung der Oberpfalz[261] praktiziert. Allerdings wird von keiner der aufgefundenen Mich-Seiten auf das Produktsicherheitsportal der BAuA verwiesen[262] und auch die BAuA selbst betreibt noch keine solche Mich-Seite. Informationen zu Produktrückrufen und gefährlichen Produkten werden für interessierte eBay-Nutzer jedoch in einem Ratgeber publiziert, der vom Betreiber des Informationsportals www.produktrueckrufe.de[263] verfasst wurde.[264]

---

[257] *BLAC*, Leitfaden für die Marktüberwachung von Chemikalien, 2007, S. 16.

[258] Vgl. *BLAC,* Leitfaden für die Marktüberwachung von Chemikalien, 2007, S. 16, wonach den anfragenden Behörden Informationen durch eBay in der Regel kurzfristig zur Verfügung gestellt werden.

[259] Vgl. *BLAC*, Leitfaden für die Marktüberwachung von Chemikalien, 2007, S. 17; *Seilbahnausschuss der Bundesländer*, Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland auf dem Gebiet der Richtlinie 2000/9/EG, 2010, S. 21.

[260] Siehe http://members.ebay.de/ws/eBayISAPI.dll?ViewUserPage&userid=bundesnetzagentur und http://members.ebay.de/ws/eBayISAPI.dll?ViewUserPage&userid=bnetza.

[261] Siehe http://members.ebay.de/ws/eBayISAPI.dll?ViewUserPage&userid=chemikalienhandel.

[262] Im Falle der Mich-Seiten der Chemikalienüberwachung wäre dies aus Gründen fehlender Zuständigkeit auch nicht angezeigt, allerdings wäre ein Verweis durch die BNetzA auf das Produktsicherheitsportal als zentrale Informationsquelle zu Fragen der Produktsicherheit doch zielführend.

[263] Hierbei handelt es sich um einen privaten Anbieter.

Handlungsempfehlung: Falls Marktüberwachungsbehörden, die im Zuständigkeitsbereich der BAuA agieren, Mich-Seiten bei eBay betreiben, sollte von deren Mich-Seiten auf das Produktsicherheitsportal der BAuA verwiesen werden. Die BAuA, die institutionell die Marktüberwachung unterstützt, in dem sie u. a. eingehenden Meldungen von RAPEX und ICSMS koordiniert, sollte daher in Erfahrung bringen, welche der Marktüberwachungsbehörden bereits über entsprechende Mich-Seiten verfügen und sollte ferner anregen, dass entsprechende Verweise auf das Produktsicherheitsportal der BAuA gesetzt werden. Auf diese Weise kann die Bekanntheit des Produktsicherheitsportals unter Verbrauchern gestärkt werden, ebenso die Priorität und der Anspruch des Portals als zentrale Informationsquelle und Knotenpunkt unter anderen Stakeholdern wahrgenommen zu werden.

Nach Behördenangaben wurden durch eBay bereits Verknüpfungen der behördeneigenen Mich-seiten mit Angebotsseiten veranlasst, wenn die Angebote entsprechende Stichworte enthielten, die auf gefährliche Produkte oder Substanzen schließen ließen.[265] Durch dieses Prinzip kann sichergestellt werden, dass Verbraucher, die nach potenziell gefährlichen Stoffen oder Produkten suchen, auf zutreffende Mich-Seiten der Behörden mit zusätzlichen Informationen aufmerksam gemacht werden.

Weiterführende Anstrengungen zur Information von Verbrauchern in Bezug auf nicht marktfähige Produkte werden durch eBay allerdings nicht unternommen. Dabei sehen sich Verbraucher bei eBay insbesondere dann einer erhöhten Gefahr ausgesetzt, wenn sie Produkte erwerben, welche direkt und maßgeblich aus dem Ausland geliefert werden. Zwar kann der Verbraucher aktuell einsehen, wenn Artikel direkt aus dem Ausland bzw. einem Land außerhalb der EU eingeführt werden, jedoch ist hier kein zusätzlicher Warn- oder Sicherheitshinweis in Bezug auf eine mögliche Einschränkung der Produktsicherheit i. S. der § 3 Abs. 5 ProdSG angebracht (siehe Abb. 9.5).

Abb. 9.5 Screenshot eines eBay-Angebots mit Artikelstandort in China

Bei Produkten, deren Artikelstandort sich außerhalb des Rechtsraums der EU befindet, stellt sich deshalb die Frage, inwiefern Verbraucher davor gewarnt werden sollten, dass ihre Verbraucherschutzrechte eingeschränkt bzw. nicht durchsetzbar sind,

---

[264] Siehe http://www.ebay.de/gds/Rueckruf-oder-Sicherheitshinweis-Gefaehrliche-Auktionen-/10000000005112609/g.html.

[265] Vgl. *BLAC*, Leitfaden für die Marktüberwachung von Chemikalien, 2007, S. 17.

wenn sie Artikel aus dem Ausland – insbesondere aus einem Land außerhalb der EU – beziehen.

Handlungsempfehlung: Bei Artikeln, die aus Ländern außerhalb des Rechtsraums der EU eingeführt werden, sollte ein für Käufer sichtbarer Hinweis bezüglich der möglichen Einschränkung der Sicherheit des Produkts angebracht sein.

Inwieweit hierfür eine Anordnungsbefugnis besteht, wurde bereits in Abschnitt 6.3.2.2 thematisiert – die Problematik besteht insbesondere darin, dass die im Markt agierenden Verkaufsplattformen derzeit kein zulässiger Anordnungsadressat sind und nur „ultima ratio“ bei ernsten Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit verantwortlich gemacht werden können. Wären sie dagegen Anordnungsadressat, ließen sich solche notwendigen Sicherheitshinweise – auch schon bei einem Gefahrenverdacht – implementieren (§ 26 Abs. 2 Nr. 5 ProdSG).

9.3.2.1.3 Meldung unsicherer Produkte durch Verbraucher

Nach der Registrierung für das VeRI-Programm haben VeRI-Nutzer bei eBay grds. die Möglichkeit, Angebote zu melden, die Immaterialgüterrechte verletzen. Es ist jedoch keine Funktion vorgesehen, die es eBay-Nutzern ermöglicht, eine Meldung gefährlicher Produkte vorzunehmen. Eine solche Funktion wäre jedoch grds. sinnvoll.

Bei der Ausgestaltung einer solchen Funktion, sollte bedacht werden, dass Adressat der Informationen nicht eBay, sondern in erster Linie die Marktaufsichtsbehörde ist, die schnell an die entsprechenden Informationen gelangen soll.

Handlungsempfehlung: Die Implementierung einer Meldefunktion für gefährliche Produkte direkt auf den Angebotsseiten von eBay scheint aufgrund der Anzahl der Angebote und des Anteils an gefährlichen bzw. unsicheren Produkten unzweckmäßig und liegt wohl auch nicht im Interesse des Plattformbetreibers. Vor allem aber würde dies, wegen des Umwegs über eBay, auch zu einer nur zeitverzögerte Information führen. Daher sollte stattdessen eine Absprache mit eBay getroffen werden, dass auf die neu zu erstellende Meldefunktion für Verbraucher[266] auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA verwiesen wird. Damit würde einerseits die Bekanntheit des Produktsicherheitsportals und der neuen Meldefunktion gesteigert und es fände anderseits ein direkter Informationsfluss vom Verbraucher zur Behörde statt.

9.3.2.2 Amazon

Amazon unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von eBay: Während es sich bei eBay um eine reine Handels- und Vermittlungsplattform handelt, bietet Amazon durch den Marketplace nicht nur eine Handelsplattform für Drittanbieter, sondern tritt auch selbst als Händler bzw. Anbieter auf.

Im Folgenden wird daher untersucht, inwiefern sich aus diesem generischen Unterschied auch ein anderer Umgang mit produktsicherheitsrechtlichen Themen nach außen hin ergibt.

---

[266] Siehe Abschnitt 9.2.3.

9.3.2.2.1 Kooperation mit Herstellern und Marktüberwachungsbehörden

Unter einer Themenseite „Rückrufe und Produktsicherheit“ informiert Amazon darüber, dass bei „Produktrückrufen und anderen Produktsicherheitsfragen mit Herstellern und Behörden“ zusammengearbeitet wird.[267] Wird Amazon durch einen Hersteller von einer Rückrufaktion in Kenntnis gesetzt, wird der Verkauf des Produkts beispielsweise so schnell wie möglich auf der Internetseite von Amazon unterbunden und es werden diejenigen Kunden durch Amazon informiert, die das Produkt über Amazon erworben haben.[268] Sofern Amazon durch die BAuA oder andere Marktüberwachungsbehörden über Produktrückrufe oder konkrete Angebote gefährlicher Produkte informiert wird, ist dementsprechend eine ähnlich hohe Kooperationsbereitschaft zu erwarten.

Eine vergleichbare inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema Produktsicherheit findet indes auf den Hilfeseiten von eBay nicht statt. Dies kann unter anderem dadurch begründet sein, dass sich eBay allein als Plattformbetreiber versteht und im Gegensatz zu Amazon selbst nicht als Anbieter auftritt.

9.3.2.2.2 Information von Verbrauchern

Amazon verweist an derselben Stelle mittels Weblinks sowohl in Bezug auf gefährliche Produkte auf RAPEX als auch in Bezug auf Lebens- und Futtermittel auf RASFF bzw. das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.[269] Ein Verweis auf das Produktsicherheitsportal der BAuA ist dagegen nicht vorhanden.

Handlungsempfehlung: Um das Produktsicherheitsportal als zentrale Informationsquelle auch für Verbraucher offenkundig zu machen und Informationen über gefährliche Produkte auch von Seiten der Verbraucher zu erhalten, sollte ein Verweis auf das Produktsicherheitsportal der BAuA auf den entsprechenden Seite von Amazon zu finden sein; dies müsste bei Amazon angefragt werden.

9.3.2.3 Meldung unsicherer Produkte durch Verbraucher

Das Meldeformular „Mitteilung an Amazon.de über eine Rechtsverletzung“ bezieht sich vornehmlich auf Verletzungen von Immaterialgüterrechten. Es ist jedoch keine entsprechende Funktion vorgesehen, um Amazon-Nutzern eine Meldung gefährlicher Produkte zu ermöglichen.

Handlungsempfehlung: Die Implementierung einer Meldefunktion für gefährliche Produkte direkt auf den Angebotsseiten von Amazon scheint aufgrund der Anzahl der Angebote und des Anteils an gefährlichen Produkten unzweckmäßig. Vor allem sollte aber der Umweg der Information über Amazon vermieden werden. Daher sollte auch mit Amazon eine Absprache dahingehend getroffen werden, dass zumindest direkt auf die neu zu erstellende Meldefunktion für Verbraucher auf dem Produktsi-

---

[267] http://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html/?ie=UTF8&nodeId=200181490.

[268] http://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html/?ie=UTF8&nodeId=200181490.

[269] http://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html/?ie=UTF8&nodeId=200181490.

cherheitsportal der BAuA[270] verwiesen wird. Damit würde die Bekanntheit des Produktsicherheitsportals und der neuen Meldefunktion gesteigert und es fände ein direkter Informationsfluss vom Verbraucher hin zur Behörde statt.

9.4 Zertifizierung von Internethandelsplattformen und Online-Shops

Während eine Kooperation der Marktüberwachungsbehörden mit den Betreibern der großen Internethandelsplattformen selbst in Anbetracht der begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen der Behörden noch realisierbar ist, kann kaum gewährleistet werden, dass eine ähnliche Kooperation auch mit der Vielzahl der Betreiber kleinerer Plattformen oder Onlineshops zustande kommen kann.

Vor diesem Hintergrund sollte über einen Ansatz nachgedacht werden, der die Marktüberwachungsbehörden hinsichtlich des personellen Aufwandes nachhaltig entlastet und zugleich die Überwachung des Produktangebots auf den eigentlichen Plattform- bzw. Online-Shop-Betreiber überträgt. Dies könnte durch die Vergabe von Zertifikaten (Gütesiegeln) erreicht werden.

Durch die Vergabe von Zertifikaten, die künftig auch produktsicherheitsrechtliche Konformität als Prüfkriterium abfragen, könnten einerseits Anreize für Plattformbetreiber gesetzt werden, das eigene Produktangebot produktsicherheitsrechtlich konform zu halten. Andererseits würde durch die Vergabe von auf den Webseiten sichtbaren Zertifikaten die gewünschte Transparenz für Verbraucher hergestellt, die dann die notwendige Gewissheit bezogen auf die Sicherheit der auf der zertifizierten Plattform angebotenen Produkte erlangen könnten.

9.4.1 Online-Gütesiegel als Konformitätsnachweis für Verbraucher

Online-Gütesiegel, d. h. Zertifikate für Online-Shops und ähnliche Internet-Angebote, spielen bei der Kaufentscheidung eines Verbrauchers eine große Rolle. Ein Großteil der Internetnutzer gibt heute an, dass Gütesiegel bei der Kaufentscheidung wichtig oder gar sehr wichtig sind (siehe Abb. 9.6). [271] Die bereits existierenden Online-Gütesiegel, z. B. Trusted Shops, S@fer Shopping, EHI Geprüfter Online-Shop genießen unter Internetnutzern – nicht zuletzt auch aus dem zuvor genannten Grund – eine entsprechend große Bekanntheit. [272]

---

[270] Siehe Abschnitt 9.2.3.

[271] Vgl. auch *Initiative D21/bvh*, Vertrauen beim Online-Einkauf: Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)ONLINER Atlas 2012, S. 7 f.

[272] Nach *Initiative D21/bvh*, Vertrauen beim Online-Einkauf: Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)ONLINER Atlas 2012, S. 7 f. kannten im Jahr 2012 bereits 76% der Internetnutzer Online-Gütesiegel für Online-Shops.

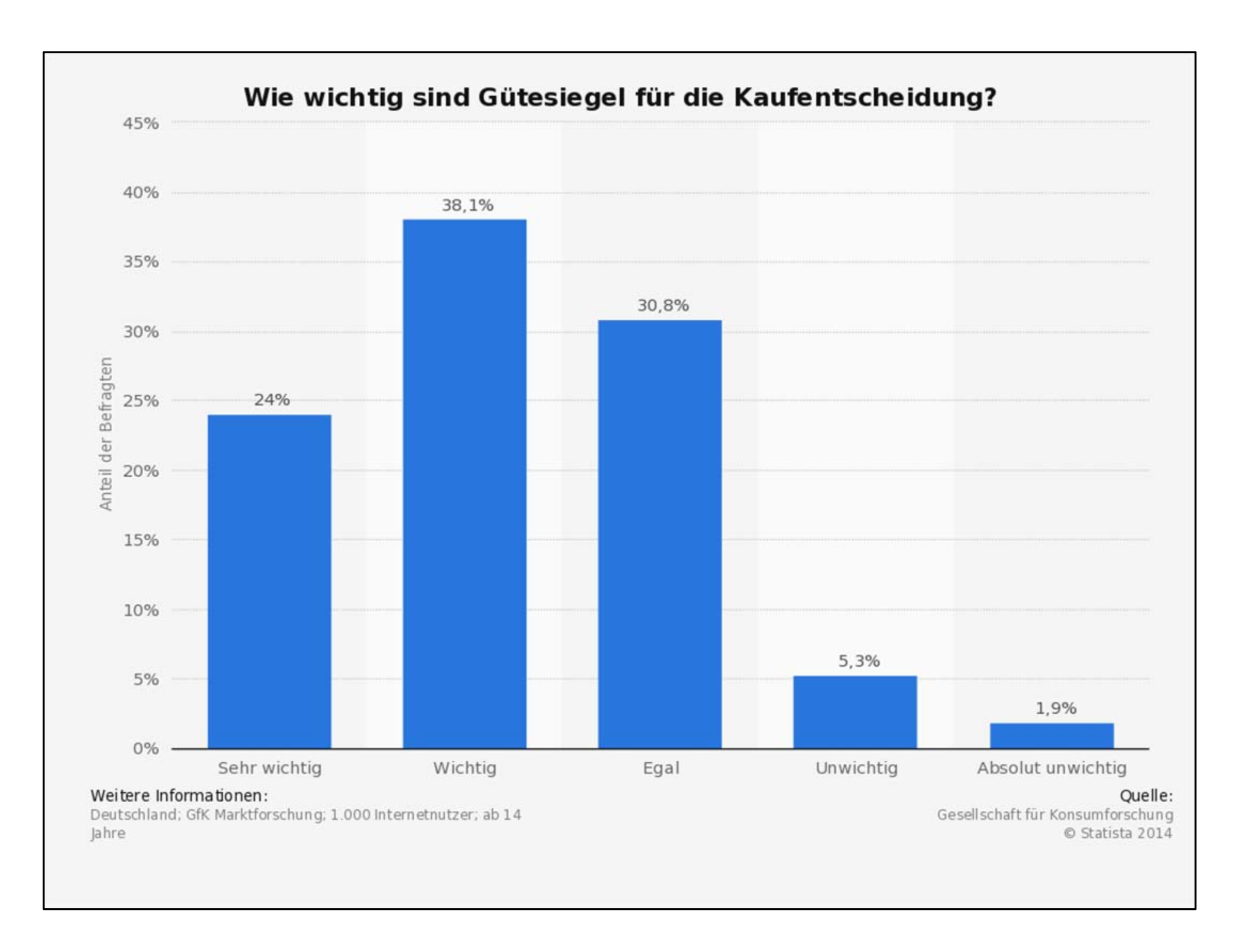


Abb. 9.6 Statistik: Wie wichtig sind Gütesiegel für die Kaufentscheidung?[273]

Dabei machen die großen Internethandelsplattformen wie eBay und Amazon von Zertifikaten bislang keinen Gebrauch, sodass diese technisch-organisatorische Maßnahme eher zur Verhinderung des Vertriebs unsicherer Produkte bei Betreibern von kleineren Plattformen oder Online-Shops eingesetzt werden kann.

Derzeit werden vier Online-Zertifikate vom Monitoring Board der Initiative D21 empfohlen und überwacht (Abb. 9.7).[274]



Abb. 9.7 Empfohlene Anbieter nach den Qualitätskriterien des Monitoring Board[275]

Im Bereich der Online-Lebensmittelüberwachung wird bereits auf die Ergebnisse der Initiative D21 zurückgegriffen und das BVL sowie die Marktüberwachungsbehörden

[273] GfK/Statista 2014.

[274] http://internet-guetesiegel.de/monitoring-board.

[275] http://internet-guetesiegel.de/qualitaetskriterien

der Bundesländer wollen mit den vier empfohlenen Siegelgebern für den Online-Lebensmittelhandel „einen Marktplatz im Internet schaffen, auf dem die Produktsicherheit ähnlich hoch ist wie im Supermarkt oder beim Bäcker an der Ecke“[276]. Dafür sollen sich Online-Händler, die Lebensmittel anbieten, bei der Lebensmittelüberwachungsbehörde in ihrem Kreis oder ihrer Stadt registrieren und werden anschließend genauso risikoorientiert überwacht wie der konventionelle Einzelhandel. Die bestehenden vier Gütesiegel, die den Qualitätskriterien der Initiative D21 entsprechen, sollen den Verbrauchern dabei die Möglichkeit bieten, seriöse Anbieter zuverlässig zu identifizieren. Lebensmittelunternehmer können eines dieser vier Siegel nur erwerben, wenn sie registriert sind und sich damit den Verbrauchern gegenüber als „amtlich überwachter Betrieb“ identifizieren[277]. Das heißt das BVL hat bereits die Zusammenarbeit mit den Siegelgebern gesucht und setzt die Online-Gütesiegel präventiv zur Marktüberwachung im Online-Handel ein.[278]

9.4.2 Prüfung bestehender Online-Gütesiegel auf produktsicherheitsrechtliche Qualitätskriterien

Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, inwiefern die vier von der Initiative D21 empfohlenen Online-Gütesigel bereits produktsicherheitsrechtliche Konformität als Prüfkriterium berücksichtigen. Daran anschließend soll geklärt werden, auf welche Kriterien Plattformen möglicherweise zusätzlich geprüft werden könnten, um den Vertrieb nicht marktfähiger Produkte durch zertifizierte Plattformen möglichst auszuschließen und somit die Marktüberwachungsaktivitäten bei derlei Plattformen zu minimieren sowie die Sicherheit für Verbraucher zu erhöhen.

9.4.2.1 TÜV s@fer-shopping

Das TÜV s@fer-shopping-Zertifikat zählt zu den unter Verbrauchern bekanntesten Online-Gütesiegeln.[279] Die Prüfkriterien, nach welchen das Zertifikat vergeben wird, sind in die folgenden Kategorien untergliedert:[280]

1. Organisatorische Anforderungen an den Betreiber der Webseite
2. Datensicherheit der Webseite

---

[276] http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/14_UeberwachungInternethandel/lm_ueberwachung_internethandel_node.html

[277] http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/14_UeberwachungInternethandel/lm_ueberwachung_internethandel_node.html.

[278] *Büchter/Kuhr/Schreiber*, Pilotprojekt zur amtlichen Kontrolle des Handels mit Lebensmitteln im Internet, in: J. Verbr. Lebensm. 2011, Nr. 6, S. 375 (378 f.).

[279] Dies geht aus einer Studie hervor, auf welche sich der TÜV in einer Präsentation des Gütesiegels beruft, vgl. https://www.safer-shopping.de/uploads/PDF/Praesentation_safer-shopping.pdf, Folie 20. Bei der online erhältlichen Originalstudie der *Initiative D21/bvh*, Vertrauen beim Online-Einkauf: Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)ONLINER Atlas 2012, S. 8 sind lediglich kumulierte Angaben zur Bekanntheit von Online-Gütesiegeln angegeben.

[280] *TÜV*, Anforderungskatalog zur Bewertung und Zertifizierung von Online-Shops: Elektronischer Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Privatkunden ‘Business to Consumer’, Version 4.2, 2010, S. 1 ff., https://www.safer-shopping.de/uploads/PDF/Anforderungen_Shopsb2c.pdf.

3. Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften durch den Betreiber der Webseite
4. Pflege von Online-Inhalten und Prozessen durch den Betreiber der Webseite

Die aufgeführten Prüfkategorien beziehen sich dabei zu großen Teilen auf Belange des Käuferschutzes, d.h. Datenschutz und Datensicherheit (Prüfkategorien 2 und 3) sowie die Abwicklung des Online-Kaufes selbst (Prüfkategorien 1 und 4). In der vierten Prüfkategorie wird vom Betreiber der Webseite zudem gefordert, dass „keine Angebote und Inhalte angeboten [werden], die außerhalb der gesetzlichen Bestimmungen liegen".[281] Diese Anforderung bezieht sich insbesondere auf die Einhaltung einschlägiger Vorschriften des Jugendschutzgesetzes sowie des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags.[282]

9.4.2.2 Trusted Shops

Das Trusted Shops-Zertifikat wird als ein Gütesiegel mit Käuferschutz deklariert. Das Gütesiegel geht über eine rein statische Zertifizierung der Webseite hinaus, indem Käufern beim Kauf auf zertifizierten Webseiten die Möglichkeit gegeben wird, den Kauf über Trusted Shops abzusichern und im Falle der Nichtlieferung oder der Rückgabe den Kaufpreis durch Trusted Shops zurückerstattet zu bekommen, falls dies nicht über den zertifizierten Shop selbst durchgeführt wird.

Die Qualitätskriterien, die für die Zertifizierung von Webseiten mit dem Trusted-Shops-Gütesiegel ausschlaggebend sind, untergliedern sich wie folgt:[283]

1. Anbieterkennzeichnung
2. Datenschutz und Datensicherheit
3. Produktbeschreibung, Vertriebs- und Marketingbeschränkungen
4. Preistransparenz, Versandkosten und Zusatzkosten
5. Lieferinformationen, Verfügbarkeit und Kundenservice
6. Zahlung
7. Wiederrufs- oder Rückgaberecht und Kaufpreisrückerstattung
8. Allgemeine Geschäftsbedingungen
9. Vertragsschluss
10. E-Mail-Bestätigung

---

[281] *TÜV* Anforderungskatalog zur Bewertung und Zertifizierung von Online-Shops: Elektronischer Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Privatkunden 'Business to Consumer', Version 4.2, 2010, S. 6, Tz. 4.1, https://www.safer-shopping.de/uploads/PDF/Anforderungen_Shopsb2c.pdf.

[282] *TÜV* Anforderungskatalog zur Bewertung und Zertifizierung von Online-Shops: Elektronischer Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Privatkunden 'Business to Consumer', Version 4.2, 2010, S. 6, Tz. 4.1, https://www.safer-shopping.de/uploads/PDF/Anforderungen_Shopsb2c.pdf.

[283] *Trusted Shops*, Qualitätskriterien (TS-QAL v5.3), 2013, S. 1 ff., http://www.trustedshops.de/tsdocument/TS_QUALITY_CRITERIA_de.pdf.

11. Reiseveranstalter
12. Landesspezifische Besonderheiten

Ähnlich wie das TÜV-s@fer-shopping-Gütesiegel zielt auch das Trusted-Shops-Gütesiegel hauptsächlich auf die Prüfung klassischer Käuferschutzaspekte in Bezug auf die Abwicklung des digital geschlossenen Kaufvertrags ab. Die Einhaltung produktsicherheitsrechtlicher Vorschriften ist in den Qualitätskriterien von Trusted Shops nicht explizit gefordert, jedoch wird erwartet, dass der Vertrieb der Produkte „zweifellos legal" sein muss.[284] Konkret bedeutet dies, dass nur Waren oder Dienstleistungen angeboten werden dürfen, „deren Vertrieb über das Internet nach Ermessen von Trusted Shops erlaubt ist"[285].

Der Katalog der Qualitätskriterien wird ergänzt durch einen Negativkatalog, einen sogenannten Ausschlusskatalog an nicht zertifizierbaren Angeboten[286]. Darin werden Produkte wie Waffen, Erotikprodukte, Gegenstände mit nationalsozialistischem Bezug, unechte Urkunden oder Ausweise, Grundstücke, übersinnliche Leistungen sowie Drogen und ähnliche Substanzen als Produkte aufgezählt,[287] die eine Zertifizierung eines Online-Shops ausschließen, sofern sie von diesem angeboten werden. Daneben werden „sonstige Produkte" aufgezählt, die eine Zertifizierung eines Online-Shops ebenfalls ausschließen. Dazu gehören u. a. getarnte Sendeanlagen, Mod-chips oder Radarwarngeräte.[288]

9.4.2.3 EHI Geprüfter Online-Shop

Die Prüfkriterien für die Vergabe des Gütesiegels „EHI Geprüfter Online-Shop" fokussieren – analog wie jene des TÜV-s@fer-shopping- oder des Trusted-Shops-Gütesiegels – hauptsächlich auf Belange, welche den eigentlichen Geschäftsverkehr zwischen Verbrauchern und dem Online-Shop als Anbieter betreffen.[289] Die schließt die für Internetseiten zwingend einzuhaltenden Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit ein. Die Prüfkriterien von EHI beinhalten jedoch zusätzliche Anforderungen an den Betreiber der Webseite, was die optische Darstellung der Webseite anbelangt. Insbesondere betrifft dies die Art und Weise, wie Produktangebote oder -preise dargestellt werden, wie Werbung oder Sonderangebote zu kennzeichnen sind oder wie der Ablauf der Bestellung hinsichtlich der Transparenz für den Verbraucher gestaltet ist.

---

[284] *Trusted Shops*, Qualitätskriterien (TS-QAL v5.3), 2013, S. 1 Tz. 3.2.

[285] *Trusted Shops* Qualitätskriterien (TS-QAL v5.3), 2013, S. 1 Tz. 3.2.1.

[286] *Trusted Shops*, Ausschlusskatalog: Katalog nicht zertifizierbarer Angebote (TS-ASK v1.4.1), 2012, http://www.trustedshops.de/shopbetreiber/pdf_download/TS-ASK.pdf.

[287] *Trusted Shops*, Ausschlusskatalog: Katalog nicht zertifizierbarer Angebote (TS-ASK v1.4.1), 2012, für die vollständige Aufzählung entsprechender Produkte.

[288] Siehe *Trusted Shops* Ausschlusskatalog: Katalog nicht zertifizierbarer Angebote (TS-ASK v1.4.1), 2012, Tz. 8.

[289] *EHI*, Prüfkriterien für die Vergabe des Gütesiegels EHI Geprüfter Online-Shop, S. 1 ff., http://www.shopinfo.net/haendler/kriterien/index.html?tx_reddownloads%5Bfile%5D=23

Zudem wird dem Anbieter eine „nachvertragliche Mitteilungspflicht“ abverlangt, um die Voraussetzungen zur Zertifikatserteilung zu erfüllen. Dies beinhaltet neben der Aufklärung über das Widerrufs- und Rückgaberecht auch die Übersendung sonstiger Informationen wie die Kontaktdaten des Herstellers, die vollständigen AGBs in Textform oder die im Vertrag enthaltenen Leistungen und Pflichten.[290]

9.4.2.4 Datenschutz cert ips

Das Online-Gütesiegel „Datenschutz cert ips“, welches von der datenschutz cert GmbH vergeben wird, konzentriert sich hinsichtlich der Prüfkriterien ausschließlich auf Datenschutz und Datensicherheit. Die Auslegung der Prüfkriterien ist dabei eng an geltende gesetzliche Vorschriften gebunden, sodass der Kriterienkatalog auch stets auf die korrespondierenden Rechtsnormen des Datenschutz- oder Kaufrechts referenziert.[291] Eine inhaltliche Prüfung der rechtlichen Konformität der auf der Webseite angebotenen Produkte wird zur Erlangung des Zertifikats nicht vom Webseiten-Betreiber abverlangt.[292]

9.4.2.5 Zusammenfassung

Die Vergabe eines Online-Gütesiegels lässt aktuell wenig Aussagen darüber zu, inwiefern die vom Online-Shop angebotenen Produkte produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Vielmehr zielen die genannten Online-Gütesiegel darauf ab, Online-Anbieter von Waren und Dienstleistungen für Verbraucher als seriös und vertrauenswürdig zu kennzeichnen. Die hierbei überprüften Qualitätskriterien zielen maßgeblich auf Datenschutz und -sicherheit, die Einhaltung kauf- und zivilrechtlicher Vorschriften sowie eine verbraucherfreundliche Abwicklung der Kaufvorgänge ab.[293]

9.4.3 Berücksichtigung produktsicherheitsrechtlicher Prüfkriterien in Online-Gütesiegeln

In den Anforderungskatalogen der oben dargestellten Gütesiegel zur Zertifizierung von Online-Shops, die sich hauptsächlich auf die Bewertung der Gestaltung des elektronischen Geschäftsverkehrs zwischen einem Online-Shop und Privatkunden beziehen, werden konkrete Verpflichtungen des Webseiten-Betreibers zur Prüfung

---

[290] *EHI*, Prüfkriterien für die Vergabe des Gütesiegels EHI Geprüfter Online-Shop, S. 3, § 12.

[291] Der detaillierte Kriterienkatalog ist in mehreren PDF-Dateien gegliedert nach Prüfkategorien abrufbar unter http://www.datenschutz-cert.de/leistungen/von-a-bis-z/ips-internet-privacy-standards/ internet-privacy-standards-das-datenschutz-zertifikat.html.

[292] Vgl. http://www.datenschutz-cert.de/leistungen/von-a-bis-z/ips-internet-privacy-standards.html für die konkreten Prüfkriterien.

[293] Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kamen auch *Büchter/Kuhr/Schreiber* (2011, S. 378), als dieselben Online-Gütesiegel dahingehend überprüft wurden, inwiefern sich aus der Vergabe eines solchen Online-Gütesiegels Aussagen über die lebensmittelrechtliche Konformität des Anbieters bzw. der durch ihn angebotenen Produkte ableiten lassen. Inzwischen ist für Online-Lebensmittelhändler die Prüfung auf die Registrierung bei der zuständigen Lebensmittelbehörde in die Qualitätskataloge der angesprochenen vier Online-Gütesiegel übernommen worden, vgl. http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/14_UeberwachungInternethandel/lm_ueberwachung_internethandel_node.html.

angebotener Produkte auf produktsicherheitsrechtliche Konformität vermisst. Beispiele für derlei weiterführende Zertifizierungsvoraussetzungen, die sich auf produktsicherheitsrelevante Bereiche beziehen wären:

- Exklusive Vergabe der Zertifikate an Webseiten, die Ihren Sitz im Rechtsraum der europäischen Union haben.
- Selbstverpflichtung zur Einhaltung von Verhaltensregeln, die beim Bekanntwerden eines Produktrückrufs oder dem Angebot eines gefährlichen Produkts durch den Webseiten-Betreiber zu unternehmen sind (z. B. Information von betroffenen Kunden).
- Selbstverpflichtung des Webseitenbetreibers auf regelmäßigen Abgleich des angebotenen Produktportfolios mit der Datenbank über gefährliche Produkte der BAuA.
- Verpflichtung zur Veröffentlichung von Angaben darüber, aus welchen Ländern die auf der Plattform angebotenen Produkte an den Käufer versandt werden bzw. ggf. aus welchen Ländern diese zuvor importiert wurden, bevor sie aus Deutschland versendet werden.

Handlungsempfehlung: Für Verbraucher erscheint es erstrebenswert, anhand eines Online-Gütesiegels Sicherheit darüber zu erlangen, dass die zertifizierte Webseite nicht nur über datenschutz- und kaufrechtliche sondern auch produktsicherheitsrechtliche Konformität verfügt.[294] Dabei muss im ersten operativen Schritt zunächst die Frage beantwortet werden, ob die Gründung eines eigenen Online-Produktsicherheitssiegels für Webseiten-Betreiber vor der Prüfung einer Integration zusätzlicher Prüfkriterien in bestehende Online-Gütesiegel bevorzugt wird.

Sobald ein wie auch immer gestaltetes Online-Gütesiegel produktsicherheitsrechtliche Konformität signalisieren kann, können entsprechend zertifizierte Webseiten auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA als vertrauenswürdig und verbraucherfreundlich gelistet und damit beworben werden.[295] Ebenso können sich die entsprechenden Anbieter durch eine digitale Grafik als zertifiziert ausweisen, wobei gleichzeitig auf das Produktsicherheitsportal verwiesen werden kann.[296]

In weiteren Schritten könnte eine Kooperation mit Preissuchmaschinen angestrebt werden, um Verbraucher vermehrt auf produktsicherheitsrechtlich zertifizierte Seiten aufmerksam zu machen. Hierzu könnte die Grafik des entsprechenden Online-Gütesiegels neben den Suchergebnissen der Preissuchmaschine angezeigt werden.

---

[294] Insofern schließen sich die Autoren der Empfehlung von *Büchter/Kuhr/Schreiber* (2011, S. 378) an, die eine Überprüfung der Implementierung lebensmittelrechtlicher Prüfkriterien in die Qualitätskataloge der Online-Gütesiegel erfolgreich forderten.

[295] Dies ist so auch bei bestehenden Online-Gütesiegeln wie beispielsweise dem EHI-Online-Gütesiegel üblich, vgl. http://www.shopinfo.net/de/zertifizierte-shops/index.html.

[296] Im Bereich der Lebensmittelkontrolle werden *Büchter/Kuhr/Schreiber* (2011, S. 378) die wettbewerblichen Vorteile, die einem zertifizierten Anbieter durch die Reputation des Online-Gütesiegel zukommen, als grundsätzlich positiv, da durch diese Maßnahme die Lebensmittelsicherheit im Internet ein vergleichbares Niveau wie im konventionellen Bereich erlangt werden kann.

9.5 Organisatorische Optimierung des Produktsicherheits-portals

Die BAuA bezweckt mit ihrer Internetpräsenz nach eigener Aussage, „das Informationsangebot für alle Zielgruppen auszubauen und zu aktualisieren“, was Verbraucher miteinschließt.[297] Dabei dienen die Aktivitäten der Marktüberwachung in erster Linie dem Schutz der Verbraucher. Demnach sollte Verbraucherorientierung auch bei der Bereitstellung von Informationen über gefährdende Produkte im Vordergrund stehen.

Die Internetpräsenzen ausländischer Produktsicherheitsbehörden sind in ihrer Ausgestaltung beispielsweise deutlich stärker auf die Themen fokussiert, die den Verbraucher betreffen.[298] Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung sollte auch die Gestaltung des von der BAuA betriebenen Produktsicherheitsportals neu bewertet werden.

9.5.1 Stakeholder-Orientierung des Produktsicherheitsportals

Die Gestaltung des Produktsicherheitsportals, aber auch die Gestaltung der gesamten Internetseite der BAuA sollte aus der Perspektive des durchschnittlichen Verbrauchers beurteilt werden. Dabei muss insbesondere davon ausgegangen werden, dass ein durchschnittlicher Verbraucher in seinem Alltag nicht regelmäßig mit Fragestellungen des Produktsicherheitsrechts oder der Marktüberwachung befasst ist. Dementsprechend begrenzt ist nicht nur sein Informationshorizont beim erstmaligen Besuch des Produktsicherheitsportals sondern auch sein Interesse, sich tiefergehend mit der Struktur und der Systematik des Portals auseinanderzusetzen.
Das Navigationsdesign und die Struktur des Produktsicherheitsportals müssen deshalb so gestaltet werden, dass der durchschnittliche Verbraucher möglichst wenig Zeit damit verbringen muss, unbekannte Fachbegriffe zu erlernen oder komplizierte Seitenstrukturen zu ergründen, um an die für ihn relevanten Informationen bezüglich gefährlicher Produkte zu kommen.

9.5.1.1 Optimierung der Platzierung des Produktsicherheitsportals auf der Webseite der BAuA

Für deutsche Verbraucher ist die Webseite der BAuA eine erste digitale Anlaufstelle in Bezug auf unsichere Produkte: So führen Suchanfragen wie „gefährliche Produkte”, „unsichere Produkte“, „Produktrückrufe“ oder „Produktsicherheit” bei Suchmaschinen wie Google oder Bing im Idealfall dazu, dass die Webseite BAuA unter den ersten zehn Treffern zu finden ist. Allerdings erfolgt dabei oftmals kein direkter Verweis zum Produktsicherheitsportal, sondern lediglich auf die Startseite oder eine Unterseite der BAuA. Unter der Maßgabe, dass der durchschnittliche Verbraucher Adressat des Produktsicherheitsportals ist, sollte das Portal auf der Hauptseite und auf Unterseiten der BAuA besser kenntlich gemacht werden bzw. hinsichtlich seiner Stellung auf der Seite der BAuA an Priorität gewinnen.

---

[297] http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Forschung-Entwicklung/Forschung-Entwicklung.html

[298] Die Internetseite des in Kanada den Bereich der Produktsicherheit verantwortenden kanadischen Gesundheitsministeriums Health Canada (http://www.hc-sc.gc.ca/index-eng.php) ist hinsichtlich der Gestaltung der Inhalt stark auf die Belange und Anforderungen von Verbrauchern fokussiert.

Aktuell ist das Produktsicherheitsportal im links angebrachten Navigationsmenü der BAuA-Webseite an siebenter (von zehn) Stelle angebracht, was für den Erstbesucher wie auch den kritischen Betrachter die Frage nach der Priorität des Produktsicherheitsportals auf der Seite der BAuA aufwirft. Verbraucher, die nicht explizit nach dem Begriff des Produktsicherheitsportals suchen, wenn sie beispielsweise über Informationen und Hinweise zu gefährlichen Produkten erhalten möchten, können per „Zufallsprinzip" lediglich über die ebenfalls links angeordnete Tag Cloud[299], die sich unter der gewöhnlichen Navigationsleiste befindet, auf einen Begriff wie „Rückrufe" klicken und so auf eine Unterseite des Produktsicherheitsportals navigiert werden.

Handlungsempfehlung: Das Produktsicherheitsportal sollte aus dem aktuellen Navigationsmenü entfernt und an eine exponiertere Stelle auf der Webseite verschoben werden. Beispielsweise würde sich anbieten, das Produktsicherheitsportal gut sichtbar in der oberen, linken Ecke der BAuA-Internetseite (und folglich auch auf jeder Unterseite der BAuA) zu platzieren und farblich bzw. von der Schriftgröße ähnlich abzuheben, wie es bei der Tag Cloud der Fall ist. Eventuell könnte zusätzlich ein Hinweis zum Produktsicherheitsportal auf der Startseite platziert werden.

9.5.1.2 Inhaltliche Ausgliederung des Produktsicherheitsportals von der Webseite der BAuA

Zwar wurde der besonderen Bedeutung des Produktsicherheitsportal in Bezug auf die Auffindbarkeit durch Verbraucher bereits insofern Rechnung getragen, dass eine eigene Internetadresse dafür registriert wurde,[300] allerdings leitet diese Adresse sodann nicht auf eine separate Internetseite sondern lediglich auf eine Unterseite der Webseite der BAuA weiter. Sofern Verbraucher also entweder via Suchmaschine oder aber über direkte Eingabe auf die spezielle URL des Produktsicherheitsportals weitergeleitet werden, bleibt die Übersicht für den durchschnittlichen Verbraucher noch immer dadurch begrenzt, dass er mit den anderen Inhalten der Webseite der BAuA konfrontiert wird, die für ihn nicht relevant sind. Die Problematik des „Information Overload" hat im Zweifel zur Konsequenz, dass sich der Verbraucher nach erfolgloser Orientierung auf der Internetseite wieder von der Webseite der BAuA verabschiedet und eine alternative Suche anstrebt.

Handlungsempfehlung: Um die Vielzahl der auf dem Produktsicherheitsportal ohnehin zu vermittelnden Informationen auf das Wesentliche zu beschränken, sollte eine Extraktion bzw. Trennung des Produktsicherheitsportals von der Webseite der BAuA zumindest angedacht werden. Dazu muss nicht zwingend eine neue, separate Internetseite eingerichtet werden. Es kann bereits ausreichen, die Informationen zur Produktsicherheit allesamt im Produktsicherheitsportal zu bündeln und das Produktsicherheitsportal selbst durch eine unterschiedliche Farbgebung von den allgemeinen Informationen der BAuA zu trennen.[301]

---

[299] Unter der Überschrift „Top Themen" auf der BAuA-Webseite zu finden.

[300] www.produktsicherheitsportal.de.

[301] In analoger Weise wird das kanadische Produktsicherheitsportal durch unterschiedliche Farbgebungen inhaltlich strukturiert: http://www.hc-sc.gc.ca/index-eng.php.

9.5.1.3 Untergliederung des Produktsicherheitsportals nach Stakeholder-Gruppen

Ferner sind die Informationen, die auf dem Produktsicherheitsportal publiziert sind, nicht alleine für den durchschnittlichen Verbraucher gedacht. Diverse Inhalte sind vielmehr an Hersteller oder Behörden adressiert. Beispielsweise sind Informationen zu technischer Normung oder zum Rückrufmanagement zwar für Hersteller und Produzenten von Bedeutung, nicht jedoch für Verbraucher.

Dementsprechend findet derzeit auf dem Produktsicherheitsportal keine Differenzierung der Informationsaufbereitung nach Adressatenkreisen statt. Beispielsweise werden einerseits Informationen zur Durchführung von Produktrückrufen für Hersteller auf der Webseite bereitgestellt[302] und auf einer anderen Seite des Portals werden Listen gefährlicher Produkte publiziert,[303] die in erster Linie an Verbraucher, Marktüberwachungsbehörden oder Zoll adressiert sind. In der Konsequenz wird die Arbeit der Informationsaufbereitung und -differenzierung den jeweiligen Stakeholder-Gruppen überlassen.

Handlungsempfehlung: Um diesen Missstand zu beheben und eine strukturelle Verbesserung der Internetpräsenz zu erlangen, bietet sich eine inhaltliche Gliederung nach Stakeholder-Gruppen bereits auf der ersten Seite des Produktsicherheitsportals an. Eine klare Trennung der Adressatenkreise würde insbesondere dem Verbraucher die Navigation und Benutzung des Portals vereinfachen. Dementsprechend sollten ein „Produktsicherheitsportal für Verbraucher" und ein „Produktsicherheitsportal für Hersteller" in Zukunft inhaltlich getrennt voneinander, jedoch unter derselben Hauptdomain, betrieben werden. Eventuell wäre auch ein zusätzliches Portal bzw. ggf. auch ein interner Bereich zur Vernetzung der einzelnen Marktüberwachungsbehörden in Deutschland denkbar.

9.5.1.4 Bündelung der Informationen nach Stakeholder-Gruppen

Das BAuA-Produktsicherheitsportal für Verbraucher sollte optisch und strukturell an die Belange eines durchschnittlichen Verbrauchers angepasst werden. Insbesondere ist die aktuell schlechte Übersichtlichkeit der „Neuen Informationen" auf der Startseite des bisherigen Produktsicherheitsportals zu nennen, in welchen sowohl die aktuellen Meldungen unsicherer Produkte und aktuelle Rückrufinformationen zu finden sind, wie auch sonstige aktuelle Meldungen. Für den Verbraucher stellt diese diffuse Mischung aus Informationen unterschiedlicher Priorität und Wichtigkeit bei der Suche nach einem bestimmten, möglicherweise gefährlichen Produkt, ein Informationshindernis dar, welches es zu beseitigen gilt.

Weiterhin befinden sich einige Inhalte, die ausdrücklich an Verbraucher adressiert sind, nicht innerhalb des Produktsicherheitsportals sondern an anderen Stellen der BAuA-Webseite. Beispielsweise sind diverse von der BAuA publizierte oder in Auftrag gegebene Broschüren explizit oder implizit an Verbraucher adressiert. Derlei Broschüren sind jedoch wenig verbraucherfreundlich auf der Webseite der BAuA un-

---

[302] Menüpunkt "Rückrufmanagement" im Produktsicherheitsportal.

[303] Menüpunkt „Produktinformationen" → „Produktrückrufe, Untersagungsverfügungen, Produktmängelstatistik" im Produktsicherheitsportal.

ter dem Unterpunkt Broschüren im Menüpunkt Publikationen neben anderen, für Verbraucher weniger relevanten Publikationen aufgelistet.

Dass Nachfrage nach einem verbraucherorientierten Internetportal zu gefährlichen Produkten besteht, kann beispielsweise an der privatwirtschaftlich betriebenen und inhaltlich in Konkurrenz stehenden Webseite „www.produktrueckrufe.de" abgelesen werden. Da entsprechende Informationen behördlicherseits nicht in derart strukturierter und für Verbraucher aufbereiteter Form vorhanden sind, wird diese Lücke gewissermaßen durch einen privatwirtschaftlichen Anbieter geschlossen, der dieses Angebot noch um eine Anbindung an Twitter sowie eine Smartphone-App für iPhones ergänzt.

Handlungsempfehlung: Grundsätzlich sollte zunächst eine Stakeholder-bezogene Bündelung und eine anschließende thematische Untergliederung der Informationen des Produktsicherheitsportals durchgeführt werden.

Im Produktsicherheitsportal für Verbraucher sollten alle für Verbraucher relevanten Informationen auf einfache und möglichst selbsterklärende Art und Weise für Verbraucher zu finden sein. Dazu bietet sich eine einfache, an den Hauptinteressen der Verbraucher orientierte, themenbezogene Untergliederung der Informationen an. Beispielsweise könnte untergliedert werden in „Gefährliche Produkte finden", „Gefährliche Produkte melden", „Informationen zu bestimmten Produktgruppen" und „Informationen zur Marktüberwachung", sodass Verbraucher möglichst intuitiv durch die Webseite geführt werden. Weiterhin sollte für Verbraucher die Möglichkeit eingeräumt werden, sich über soziale Medien auf einfache Art und Weise über gefährliche Produkte zu informieren bzw. sich auf dem Laufenden zu halten. Wie im Folgenden gezeigt wird, ist es beispielsweise auf ausländischen und behördlich betriebenen Produktsicherheitsportalen zum Teil auch möglich, per Twitter, Facebook oder Smartphone Informationen zu gefährlichen Produkten zu beziehen.

Das Produktsicherheitsportal für Hersteller sollte wiederum alle Informationen bündeln, die für Hersteller und Produzenten relevant sind. So würden beispielsweise Verweise zu Rechtstexten und technischen Normen, Hinweise über die Durchführung von Produktrückrufen oder praxisdienliche Hinweise zur Konformitätsbewertung in Zukunft zum Produktsicherheitsportal für Hersteller zugeordnet und somit vom Produktsicherheitsportal für Verbraucher getrennt.[304]

---

[304] Auf der Seite der amerikanischen Consumer Product Safety Commission werden im Bereich „Business & Manufacturing" beispielsweise Informationen zu Normung und Prüfverfahren, Import-Sicherheit sowie zu bereits erlassenen zivil- und strafrechtlichen Sanktionen für die Inverkehrbringung gefährlicher Produkte veröffentlicht.

9.5.1.5 Stakeholder-Orientierung auf ausländischen Produktsicherheitsportalen

Die angestrebte Stakeholder-bezogene Gestaltung des BAuA-Produktsicherheitsportals ist kein Novum sondern wird von ausländischen Produktsicherheitsbehörden bereits in ähnlicher Form praktiziert.

9.5.1.5.1 Österreich

In Österreich werden Informationen zu Belangen der Produktsicherheit auf einer Unterseite des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz unter der Rubrik „Konsumentenschutz“ publiziert, sodass der Verbraucher als Adressat der Informationen im Mittelpunkt steht (Abb. 9.8).

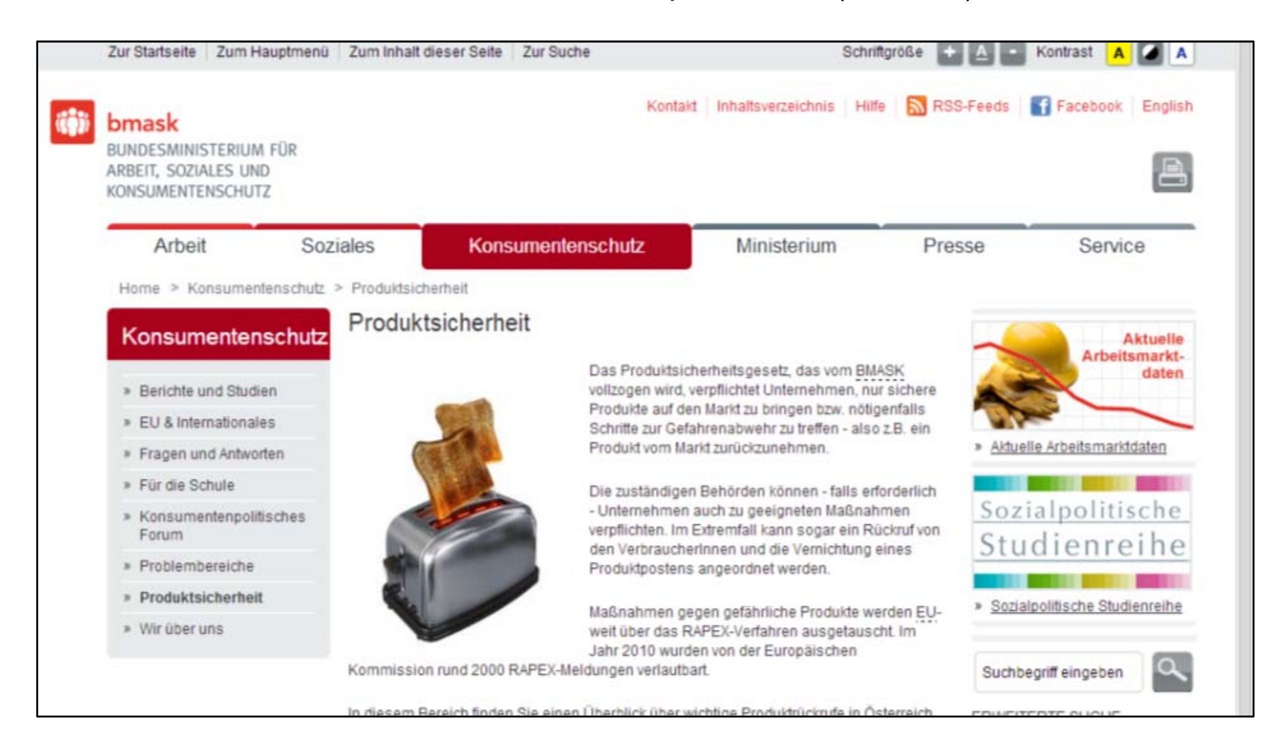


Abb. 9.8 Screenshot der Webseite des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz[305]

Auf der Webseite des besagten Ministeriums sind die Informationen zur Produktsicherheit zwar klar an Konsumenten adressiert, allerdings erst auf der dritten Ebene der Seitennavigation auffindbar. Den Charakter eines Produktsicherheitsportals weist die Webseite nicht auf, vielmehr handelt es sich bei dem Thema Produktsicherheit um eines von diversen Themen, welches vom zuständigen Ministerium bearbeitet wird.

Für den Verbraucher – aber auch für andere Stakeholder – als negativ anzumerken ist dabei, dass zur Produktsicherheit korrespondierende Artikel zwar im österreichischen Portal zentral auf der Startseite verlinkt werden, jedoch weder in der Navigati-

---

[305] www.bmask.gv.at/site/Konsumentenschutz/Produktsicherheit (Stand: 6.2.2014) - Informationen zur Produktsicherheit im Bereich „Konsumentenschutz“.

onsleiste eingebunden sind noch sonst einer logischen oder chronologischen Struktur folgen (Abb. 9.9).

Liste der Artikel zum ausgewählten Thema

- Rückrufe und Warnungen ab Dezember 2012
- Rückrufe und Warnungen X/2011 bis XI/2012
- Konferenz "Gefährliche Chemikalien in Produkten"
- MELDEN SIE GEFÄHRLICHE PRODUKTE!
- Novelle der Produktsicherheitsrichtlinie und Marktüberwachungsv
- Produktsicherheitsgesetz 2004 & Verordnungen
- Rückrufe und Warnungen - bis 30.9.2011
- RAPEX und andere Produktsicherheits-Datenbanken
- Softairwaffenverordnung 2013 - FAQs
- Tätowierfarben - RAPEX-Meldungen
- Prävention von Fensterstürzen von Kindern
- KFZ-Rückrufe
- Emissionen von Mobiltelefonen und Basisstationen - SAR-Werte u
- Normen - Konformitätsvermutung
- Produktsicherheit in der EU
- Warmsprudelwannen (Whirlwannen)
- Leitlinien der Europäischen Kommission
- Produktsicherheitsbeirat
- Einweg-Säcke für Babywindeln - Erstickungsgefahr
- Jalousien - Strangulationsgefahr für Kinder
- Kinder und Radfahren
- Kinderlaufhilfen

Abb. 9.9 Screenshot der Webseite des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz[306]

9.5.1.5.2 Schweiz

In der Schweiz wird durch das „Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen“, kurz BFK,[307] über Produktrückrufe informiert. Dem kann entnommen werden, dass als Hauptadressat der Informationen über Produktrückrufe in der Schweiz der Verbraucher gesehen wird. Zwar ist der Zuständigkeitsbereich des BFK deutlich begrenzter als beispielsweise jener des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, jedoch widmet sich die Webseite des BFK dennoch auch anderen Themen als Produktsicherheit, sodass nicht von einem reinen Produktsicherheitsportal die Rede sein kann.

[306] www.bmask.gv.at/site/Konsumentenschutz/Produktsicherheit (Stand: 6.2.2014) - Verlinkung von relevanten Artikeln im Bereich Produktsicherheit.

[307] Siehe Internetpräsenz: www.konsum.admin.ch, wo die Information über Produktrückrufe als eine von drei wichtigen Dienstleistungen des Büros bezeichnet wird.

Die Produktrückrufe und Produktwarnungen im Bereich Lebensmittel, Kinderspielzeug und kosmetische Mittel werden von der österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit – kurz AGES – verwaltet und publiziert. Die Webseite der AGES richtet sich mit Ihren Inhalten ebenfalls vornehmlich an Verbraucher: Unter dem Stichwort der Ernährungssicherheit sind in der Navigationsleiste sämtliche Themenbereiche aufgelistet, die mit der Sicherheit von Produkten aus den genannten drei Bereichen zusammenhängen. Zusätzlich existiert die Möglichkeit, Produktwarnungen über ein RSS-Feed zu abonnieren.

9.5.1.5.3 USA

In den USA betreibt die United States Consumer Product Safety Commission – kurz CPSC – eine Webseite, die sowohl an Verbraucher als auch Hersteller adressiert ist und über produktsicherheitsrechtliche Belange informiert. Auf der Seite der Webseite der CPSC findet sich ein Bereich, der explizit für Hersteller (Business & Manufacturing) ausgewiesen wird (www.cpsc.gov/en/Business-Manufacturing). Außerdem findet auf der Startseite der Behörde eine Trennung zwischen Verbrauchern und Herstellern statt, wenn es um die Meldung gefährlicher Produkte geht (Abb. 9.10).

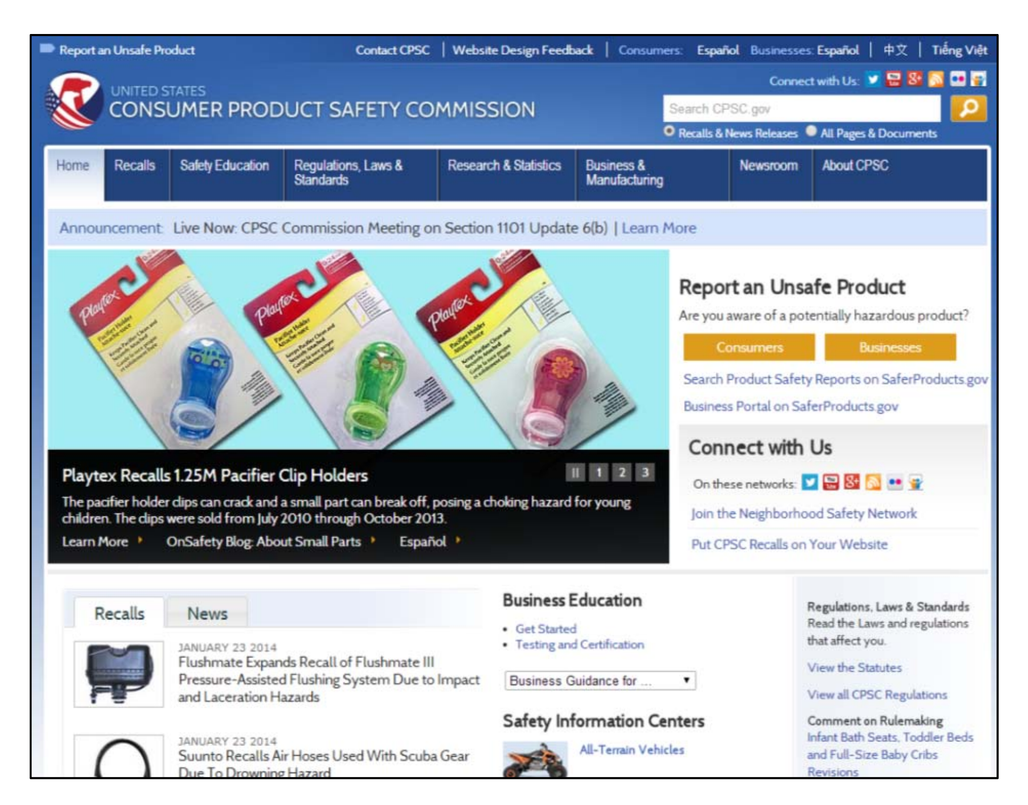


Abb. 9.10 Screenshot der Consumer Product Safety Commission Website[308]

In dem US-amerikanischen Produktsicherheitsportal genießt der Verbraucher einen hohen Stellenwert: So werden auf der Webseite diverse Möglichkeiten zur Vernetzung mit sozialen Netzwerken angeboten, um beispielsweise über Produktrückrufe oder andere Verbraucherschutzthemen informiert zu werden (u. a. Twitter, Youtube, Google+, RSS, Flickr, Newsletter via E-Mail). Weiterhin werden im Bereich „Safety

[308] www.cpsc.gov (Stand: 4. Februar 2014)

Education" auf der Webseite der CPSC allgemeine Anleitungen zum sicheren Umgang mit Produkten („Safety Guides") bereitgestellt. Obschon es nicht sicher ist, dass deutsche Verbraucher einen vergleichbaren Service erwarten oder nachfragen, so werden durch diesen Bereich auch jene Gefahrenquellen abgedeckt, die durch die gewöhnliche Nutzung von Produkten entstehen: Beispielsweise wird erklärt, dass Gardinenstricke für Kinder eine Gefahr darstellen, da diese stranguliert werden könnten, wenn sie sich den Strick um den Hals binden. Derlei Safety Guides werden für die Bereiche Kinder und Babys, Spielzeug, privater Hausgebrauch, Sport und Fitness sowie Outdoor & Grillen bereitgestellt.

9.5.1.5.4 Kanada

Das kanadische Produktsicherheitsportal (www.hc-sc.gc.ca), das dem Zuständigkeitsbereich des dortigen Gesundheitsministeriums zugeordnet ist, ist hauptsächlich an Verbraucher adressiert: Das Navigationsmenü ist direkt auf zweiter Ebene in die für Verbraucher relevanten Produktkategorien gegliedert. Weiterhin haben Verbraucher haben die Möglichkeit per Twitter, Facebook, RSS, YouTube oder Smartphone bezüglich gefährlicher Produkte auf dem Laufenden gehalten zu werden (Abb. 9.11).



Abb. 9.11 Screenshot des kanadischen Produktsicherheitsportals „Health Cana da"[309]

Zwar werden auf dem Produktsicherheitsportal selbst bereits Informationen zu erfolgten Rückrufen angeboten und es ist auch eine Suchfunktion implementiert, allerdings greift das kanadische Produktsicherheitsportal dabei auf eine weitere Webseite zu, welche die Daten für Produktrückrufe verwaltet (www.healthycanadians.gc.ca).

9.5.1.5.5 Australien

Auf dem australischen Produktsicherheitsportal (www.productsafety.gov.au) wird direkt auf der Startseite zwischen Verbraucher- und Geschäftsthemen untergliedert.

---

[309] www.hc-sc.gc.ca (Stand: 6. Februar 2014)

Priorisierter Adressat sind aber auch hier Verbraucher, da an oberster Stelle eine Untergliederung in Produktkategorien steht, die wiederrum ein schnelles Auffinden von Informationen zu gefährlichen Produkten ermöglicht (Abb. 9.12). Das australische Produktsicherheitsportal informiert zusätzlich über Twitter über neue Meldungen zu gefährlichen Produkten.



Abb. 9.12 Screenshot des australischen Produktsicherheitsportals „Product Safety Australia“[310]

In Bezug auf Produktrückrufe verweist das australische Produktsicherheitsportal auf eine weitere, externe Seite, die sich alleine dem Thema der Produktrückrufe annimmt (www.recalls.gov.au). Diese Internetseite ist zunächst ebenfalls vornehmlich an Verbraucher adressiert, die wiederrum auf den ersten Blick im Navigationsmenü anhand von Produktkategorien zu den Informationen der für sie relevanten Produkte geleitet werden (Abb. 9.13) und sich über Twitter Informationen zu Rückrufen abonnieren können.

[310] www.productsafety.gov.au (Stand: 6. Februar 2014)

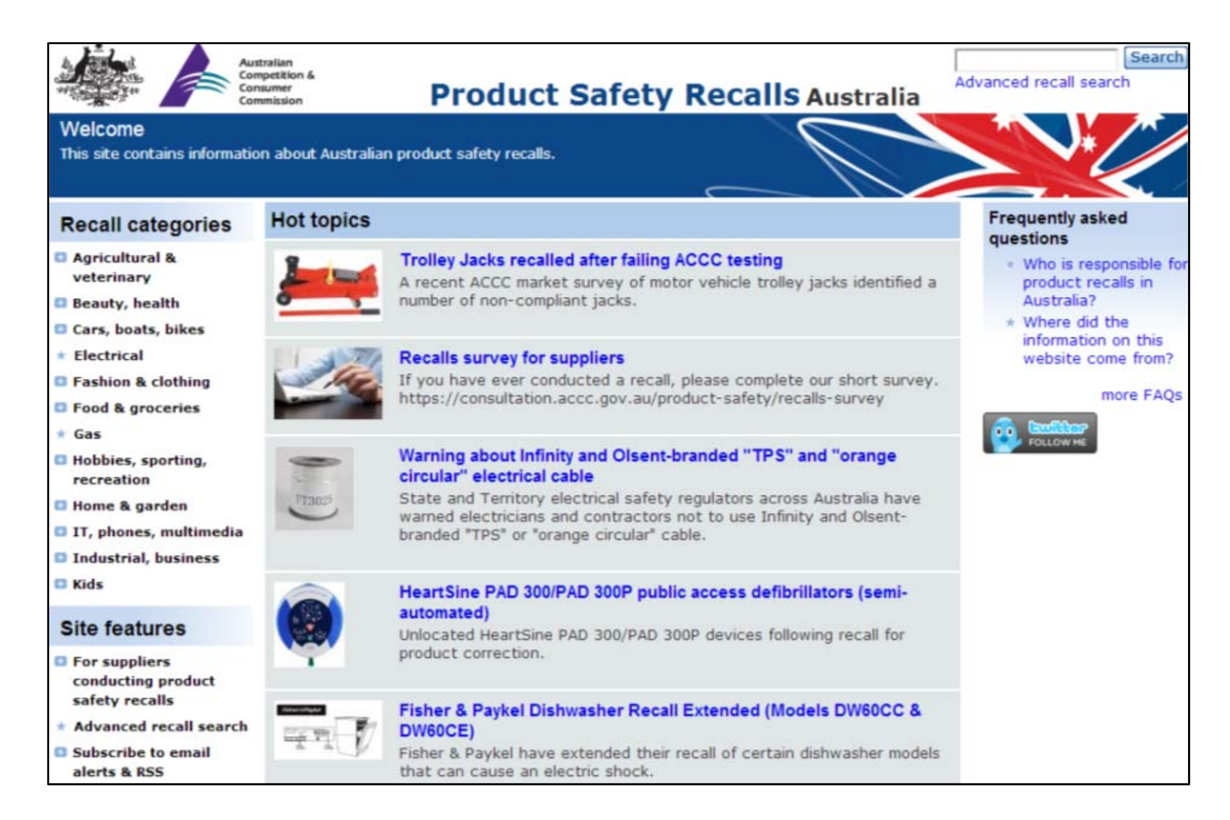


Abb. 9.13 Screenshot der australischen Webseite für Produktrückrufe „Product Saftey Recalls Australia“[311]

Verglichen mit dem australischen Ansatz der geteilten Bereitstellung von allgemeinen Informationen zu gefährlichen Produkten einerseits und Produktrückrufen andererseits, ist der bisherige Ansatz der BAuA – nämlich die Zusammenfassung sämtlicher, für Verbraucher relevanten Informationen zu gefährlichen Produkten auf einem einzigen Produktsicherheitsportal ohne den Verweis auf weitere externe Quellen – zu bevorzugen. Auch der Ansatz des kanadischen Produktsicherheitsportals ist hier als vorteilhafter einzustufen, da auch hier nicht nur auf eine weitere Seite verwiesen wird, sondern die Inhalte von www.healthycanadians.gc.ca direkt auf dem Produktsicherheitsportal eingebunden sind.

Derlei Vorgehensweisen dienen der Wahrung von Übersichtlichkeit und geben dem Verbraucher aber auch anderen Stakeholdern auf lange Sicht die Gewissheit, alle relevanten Informationen an einer Stelle zu finden.

9.5.1.5.6 Zusammenfassung und Vergleich

Tab. 9.1 fasst die Ergebnisse der vorangegangenen Untersuchungen in tabellarischer Form zusammen.

---

[311] www.recalls.gov.au (Stand: 6. Februar 2014)

Tab. 9.1 Zusammenfassung und Vergleich: Stakeholder-Orientierung bei internationalen Produktsicherheitsportalen

	Deutschland	Österreich	Schweiz	USA	Kanada	Australien
Verfügbarkeit eines Produktsicherheitsportals	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	ja
Untergliederung in Hersteller- und Verbraucherbereich	Nein	Nein	Nein	teilweise	nein	Ja
Verbraucher ist Hauptadressat	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	ja

9.5.2 Optimierung der Datenhaltung und -aufbereitung im Produktsicherheitsportal der BAuA

Auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA werden aktuell unterschiedliche Daten über gefährliche Produkte gesammelt und veröffentlicht. Im Produktsicherheitsportal findet der Verbraucher unter dem Menüpunkt „Produktinformationen“ → „Produktrückrufe, Untersagungsverfügungen, Produktmängelstatistik“ auf der dritten Strukturebene der Menüführung jeweils separiert in weitere Unterkategorien Informationen zu:

- Der BAuA bekannt gewordenen Produktrückrufen und Produktwarnungen,
- einen Verweis per Hyperlink auf das Rapid Exchange Information System (RAPEX) sowie in Ergänzung dazu
- eine Liste der in Deutschland gefundenen, gefährlichen Verbraucherprodukte, basierend auf den Angaben von RAPEX, und
- Untersagungsverfügungen für gefährliche Produkte.

Bei der Veröffentlichung neuer Informationen über gefährliche Produkte, wird zusätzlich ein Link auf die neue Veröffentlichung auf der Startseite des Produktsicherheitsportals platziert.

An dieser Vorgehensweise sind zwei hauptsächliche Kritikpunkte anzubringen: Erstens sind die Informationen für den interessierten Stakeholder vergleichsweise schwer auf den Internetseiten des Produktsicherheitsportals aufzufinden und zweitens sind die Informationen nicht nach Produkten aufbereitet.

9.5.2.1 Optimierung der Auffindbarkeit der Informationen auf dem Produktsicherheitsportal

Ist ein Nutzer des Produktsicherheitsportals auf der Suche nach Informationen zu gefährlichen Produkten, hat er nach der aktuellen Systematik der Webseite zwei Möglichkeiten, diese aufzufinden: Entweder muss er die chronologischen Meldungen „Neue Informationen zur Produktsicherheit“ auf der Startseite des Produktsicherheitsportals nach relevanten Informationen zu gefährlichen Produkten durchsuchen oder er muss sich an den ursprünglichen Ort der Informationen auf der BAuA-Webseite klicken.

Sofern ein Nutzer nach der erstgenannten Methode vorgeht und die Informationen über die Startseite des Produktsicherheitsportals aufruft, muss sich der Nutzer zunächst einen Überblick über alle Nachrichtenmeldungen verschaffen, bevor er die für ihn relevanten Informationen über gefährliche Produkte aufzufinden im Stande ist. Beispielsweise sind am 4. Februar 2014 die Informationen zu bekannt gewordenen Produktrückrufen und Produktwarnungen sowie die Liste der in Deutschland gefundenen gefährlichen Produkte zwar an der ersten bzw. zweiten Stelle der Nachrichtenmeldungen des Produktsicherheitsportals zu finden, die letzte Meldung über Untersagungsverfügungen befindet sich jedoch erst an neunter Stelle (Abb. 9.14).

Neue Informationen zur Produktsicherheit

04.02.2014	Der BAuA bekannt gewordene Produktrückrufe und Produktwarnungen (Aktuelle Produktrückrufe)
03.02.2014	Liste der in Deutschland gefundenen gefährlichen Verbraucherprodukte (Wöchentliche Meldungen)
17.01.2014	Laserprodukte als Maschinen im Sinne der Maschinenrichtlinie (Übersicht zur EU-Richtlinienrelevanz bei der Bewertung der Sicherheit von Laserprodukten)
15.01.2014	Normenverzeichnisse (Aktualisierte Zusammenstellung von Normenverzeichnissen zur Produktsicherheit)
14.01.2014	Risikobewertung von Laserprodukten (Technische Spezifikation zu Lasern als bzw. in Verbraucherprodukte(n))
10.01.2014	Verbraucherinformation zu Licht emittierenden Dioden (LED) (Informationen)
13.12.2013	22. Dresdner Arbeitsschutzkolloquium "2 Jahre Produktsicherheitsgesetz" (Tagungsdokumentation vom 26.11.2013)
05.12.2013	Zugelassene Überwachungsstellen nach ProdSG und BetrSichV (Bekanntmachung des BMAS vom 5. Dezember 2006 - IIIb3-35306-6 (BAnz. Nr. 8 S. 399), zuletzt aktualisiert durch Bekanntmachung der BAuA im Auftrag des BMAS vom 1. Oktober 2013 - IIIb3-35306-6 (GMBl. Nr. 60/61 S. 1229))
29.11.2013	Untersagungsverfügungen 2013 (Aktuelle Untersagungsverfügungen)
30.07.2013	Fakten: Gefährliche Produkte 2013 (Pressemitteilung)
09.01.2013	Gefährliche Produkte (Ausgabe 2012/02) - Sonderausgabe (Publikation)
25.07.2012	Interpretation der Maschinenrichtlinie durch die Arbeitsgruppe Maschinen der EU-Kommission (Leitfaden zur Anwendung der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG - deutsche Übersetzung)
10.07.2012	Fakten: Bericht über gefährliche Produkte 2012 (Pressemitteilung)
20.03.2012	Gefährliche Produkte in Haushalt und Freizeit (Neue Broschüre)

Abb. 9.14 Screenshot der Webseite der BAuA[312]

Alternativ muss sich der Nutzer bis mindestens auf die fünfte Strukturebene der Seitennavigation klicken, um die originäre Platzierung der Informationen auf dem Produktsicherheitsportal zu finden. Bei dieser Vorgehensweise sind ab der Startseite der BAuA-Webseite mindestens vier Klicks, ab der Startseite des Produktsicherheitsportals mindestens drei Klicks notwendig, um an erste Informationen zu gefährlichen Produkten zu gelangen, vorausgesetzt der entsprechende Nutzer weiß bereits, wo die entsprechenden Informationen zu finden sind, nach welchen er sucht. Sucht der Nutzer beispielsweise konkrete Informationen über Untersagungsverfügungen zu einem bestimmten Produkt, so sind diese Informationen erst auf der siebenten Ebe-

[312] Nachrichtenmeldungen auf dem Produktsicherheitsportal vom 4. Februar 2014: www.baua.de/de/Produktsicherheit/Produktsicherheit.html

ne der Seitennavigation ab der Startseite der BAuA-Webseite bzw. auf der sechsten Ebene der Seitennavigation ab dem Produktsicherheitsportal zu finden (Abb. 9.15).



Abb. 9.15 Screenshot der Webseite der BAuA[313]

An dieser Stelle muss deshalb festgestellt werden, dass es für einen gewöhnlichen Verbraucher, aber auch für andere Gruppen gering technisch versierter Stakeholder, aktuell zu kompliziert ist, an relevante Informationen zu gefährlichen Produkten auf der Webseite der BauA bzw. dem Produktsicherheitsportal zu gelangen, da diese an einer zu tiefen Strukturebene auf dem Produktsicherheitsportal angesiedelt sind. Die zusätzliche Verlinkung der aktuellen Informationen in chronologischer Form auf der Startseite wird der Priorität dieser Informationen ebenfalls nicht gerecht, da der Nutzer bei jedem Besuch neu nach der Position der relevanten Informationen suchen muss.

Handlungsempfehlung: Informationen über gefährliche Produkte sollten - insbesondere unter Berücksichtigung der Verbraucher als wichtige Stakeholder-Gruppe - unbedingt an einer exponierten Stelle des Produktsicherheitsportals in gut sichtbarer und vor allem übersichtlicher Weise dargestellt werden. Es bietet sich deshalb an, diese Informationen in eine höhere Strukturebene der Seitennavigation, z. B. direkt unter dem Produktsicherheitsportal unter einem Menüpunkt „Gefährliche Produkte“, zu platzieren. Die Meldungen zu neuen Informationen über gefährliche Produkte auf der Startseite des Produktsicherheitsportals können dabei weiterhin eingepflegt werden, jedoch sollte man sich hier darüber bewusst sein, dass diese Meldungen hauptsächlich für wiederkehrende und bereits bewanderte Besucher von Interesse sind.

9.5.2.2 Einführung einer produktorientierten Informationsaufbereitung

Weiterhin werden die Informationen zu gefährlichen Produkten nicht nach Produkt sondern nach Informationsquelle sortiert, sodass ein Nutzer, der sich für Informationen zu einem bestimmten Produkt interessiert, eine Vielzahl von Listen manuell zu durchsuchen hat. So werden aktuell wöchentliche RAPEX-Berichte, Untersagungsverfügungen und bekannt gewordene Produktrückrufe bzw. -warnungen in separaten Listen verwaltet, die jeweils manuell durch den Nutzer nach einem bestimmten Produkt durchsucht werden müssen.

---

[313] Übersicht über Strukturebenen der Seitennavigation bei der Recherche nach Informationen zu Untersagungsverfügungen vom 4. Februar 2014: www.baua.de/de/Produktsicherheit/Produktinformationen/Untersagungsverfuegungen-2013/UVV-004-13.html

Dabei kann es auch vorkommen, dass ein und dasselbe Produkte auf mehreren Listen aufgeführt ist, beispielsweise, wenn eine Untersagungsverfügung zu einem Produkt ausgesprochen wurde und dieses dennoch in Verkehr gelangt und schließlich Einzug in einen wöchentlichen RAPEX-Bericht nimmt. Um folglich alle Informationen über ein gefährliches Produkt zu erhalten, muss der Nutzer des Produktsicherheitsportals alle dort aufgeführten Listen gefährlicher Produkte durchsuchen und sich die unterschiedlichen, relevanten Informationen bezüglich eines gefährlichen Produkts selbst zusammenfassen.

Handlungsempfehlung: Bei einer Umstrukturierung des Produktsicherheitsportals sollte allgemein eine Produktorientierung bei der Aufbereitung der Informationen berücksichtigt werden. Dementsprechend sollte für jedes gefährliche Produkt, möglichst unter Berücksichtigung der vorangegangenen und nachfolgenden Produktgenerationen, ein Datensatz vorgehalten werden, auf welchem die Informationen aus den unterschiedlichen Informationsquellen zusammengefasst werden und somit für den Nutzer Übersichtlichkeit herstellen. Folglich sollte eine Abkehr vom bislang vorherrschenden informationsquellenorientierten Ansatz der Informationsaufbereitung erfolgen.

9.5.2.3 Implementierung einer Datenbank mit detaillierter Suchmaske

Die Meldungen über die in Deutschland aufgefundenen, gefährlichen Produkte, die von der BAuA aus den wöchentlichen RAPEX-Berichten exzerpiert und übersetzt werden, werden nicht nochmals separat aufbereitet, sondern bleiben weiterhin in der chronologischen Darstellung wöchentlicher Berichte bestehen und sind auch weiterhin als statische, tabellarische Auflistung formatiert.

Dabei unterliegt die Funktionsfähigkeit der BAuA-Webseite jener, der RAPEX-Webseite: Während die englischsprachigen RAPEX-Berichte auf der Webseite von RAPEX mit einer vielschichtigen Suchmaske durchsucht werden können (Abb. 9.16), ist eine solche Suchfunktion bei den von der BAuA aufbereiteten, deutschen Berichten über in Deutschland aufgefundene gefährliche Produkte nicht implementiert.



Abb. 9.16 Screenshot der RAPEX-Webseite vom 4. Februar 2014: Suchfunktion[314]

Ein Schwachpunkt bei der RAPEX-Suchfunktion ist jedoch hinsichtlich der Eingabe von Produktkategorien gegeben: Hier wird der Nutzer der Suchmaske nicht mittels einer Drop-Down-Liste oder der Auswahl von Produktkategorien mittels Auswahlkästchen unterstützt, sondern die Produktkategorie muss individuell per Texteingabe eingegeben werden. Dies hat zur Konsequenz, dass Schreibfehler oder synonyme bzw. fremdsprachliche Ausdrücke für Produktkategorien die Suche ergebnislos werden lassen.

Auf der Webseite der BAuA existiert lediglich eine Suchfunktion für Inhalte auf der gesamten BAuA-Webseite, wobei allerdings keine Detailsuche anhand unterschiedlicher Kriterien möglich ist. Nutzt man die Suchfunktion also zum Auffinden bestimmter gefährlicher Produkte, so setzen sich die Suchergebnisse sowohl aus denjenigen relevanten Webseiten zusammen, welche beispielsweise auf RAPEX-Wochenberichte verweisen, aber genauso auf jegliche Dokumente, Publikationen oder Internetseiten innerhalb der gesamten BAuA-Webpräsenz, die keinen direkten Bezug zur Suchanfrage bezüglich gefährlicher Produkte aufweisen.

Aus der aktuell vorherrschenden technischen Umgebung der BAuA-Webseite und des Produktsicherheitsportals kann daher gefolgert werden, dass keine Datenaufbereitung der Informationen über gefährliche Produkte mit Hilfe einer Datenbank erfolgt. Vielmehr werden relevante Informationen über gefährliche Produkte lediglich in Form von HTML-Seiten auf der Webseite publiziert, ohne eine semantische Datenaufbereitung durchzuführen.

---

[314] http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/alerts/main/index.cfm?event=main.search.

Handlungsempfehlung: Die aus unterschiedlichen Informationsquellen gesammelten Informationen zu gefährlichen Produkten auf der BAuA-Internetpräsenz sollten nicht länger (nur allein) in tabellarischer Form als HTML-Seiten veröffentlicht werden, sondern es sollte für den Verbraucher eine unkompliziert einsehbare und einfach verständliche Suchmaske entworfen werden, um gefährliche Produkte schnell anhand von vorher definierten Kriterien identifizieren zu können.

Um diese Funktionalität zu realisieren bedarf es technischerseits einer Datenbank – beispielsweise mySQL –, die sodann per Suchmaske – beispielsweise mittels eines PHP-Skripts – durch den Nutzer abgefragt werden kann. Insbesondere ist es deshalb von Nöten, bisher bereits vorhandene Datensätze in eine solche Datenbank einzuarbeiten und die dafür gewünschten Informationskriterien der einzelnen Datensätze sorgfältig auszuwählen. Es sollte außerdem fortan gewährleistet werden, dass neue Datensätze bezüglich gefährdender Produkte in diese Datenbank eingepflegt werden.

Bei der Implementierung der Datenbank und der Datensätze, sollte ebenfalls auf die bereits angesprochene Produktorientierung geachtet werden: Jedes Produkt einer Generation sollte deshalb einem Datensatz entsprechen, innerhalb der Datenbank eindeutig anhand eines eindeutigen Primärschlüssels identifizierbar und auch extern eindeutig mit einer URL referenzierbar sein. Somit können Informationen zu einem gefährlichen Produkt mit nur einem Link effizient zwischen Stakeholdern (z. B. zwischen Behörden und Händlern oder Händlern und Kunden) ausgetauscht werden. Falls vorhanden, sollten von dem Datensatz eines gefährlichen Produkts auch Querverweise zu anderen, in Bezug stehenden Datensätzen anderer gefährlicher Produkte der vor- bzw. nachgelagerten Produktgenerationen oder zu anderen gefährlichen Produkten desselben Herstellers hergestellt werden.

Die Datenfelder eines Datensatzes, welche später auch als Suchkriterien in der Suchmaske verwendet werden können, lassen sich aus den bisher verwendeten Informationsquellen (RAPEX-Berichte, Listen von Untersagungsverfügungen, Listen von Produktrückrufen und -warnungen) ableiten und zusammenführen. Nach diesem Ansatz sind im Folgenden Vorschläge für Datenfelder geordnet nach Informationskategorie dargestellt:

Allgemeine Informationen zur Identifizierung des Produkts:

- Eindeutiger Primärschlüssel (möglichst neutraler, eindeutiger alpha-nummerischer Code, der nur für die Produkte in der BAuA-Datenbank verwendet wird
- Elektronischer Produktcode des Produkts (EPC o. ä., falls vorhanden)
- Typ-/Modellnummer (falls vorhanden)
- Produktkategorie
- Produktbezeichnung
- Name des Herstellers bzw. Markenname (falls vorhanden)
- Name des Produkts (falls vorhanden)
- Produktbeschreibung

Informationen zur Gefährdung durch das Produkt:

- Art der mit dem Produkt verbundenen Gefahr
- Sicherheits- bzw. Gesundheitsrisiko, welches sich aus der Gefahr durch das Produkt ergibt
- Beschreibung des Gesundheitsrisikos

Informationen zu behördlichen Vorgängen und Zuständigkeiten:

- RAPEX-Referenznummer (falls vorhanden)
- Datum der RAPEX-Meldung (falls vorhanden)
- Informationen zu einem erfolgten Produktrückruf, z. B. Verweis auf Hersteller webseite (falls vorhanden)
- Kontaktinformationen des Herstellers (falls vorhanden)
- Datum des Rückrufs (falls vorhanden)
- Datum einer erfolgten Untersagungsverfügung (falls vorhanden)
- Korrespondierende Richtlinien/Verordnungen
- Zuständige nationale und europäische Behörden

Diese ganzheitliche Lösung ermöglicht es allen Stakeholdern, sich umfassend über gefährliche Produkte und die mit ihnen in Verbindung stehenden Maßnahmen zu informieren. Insbesondere wird dadurch Übersichtlichkeit und Verbraucherfreundlichkeit hergestellt.

Um der Stakeholder-Orientierung bei der Realisierung der angedachten Produktdatenbank Rechnung zu tragen, ist es außerdem denkbar, dass gewisse Datenfelder für Verbraucher oder sonstige Dritte nicht einsehbar sind und nur Behörden Zugriff auf diese geschützten Datenfelder haben, die beispielsweise interne behördliche Vorgänge oder Zuständigkeiten in Bezug auf das Produkt zum Inhalt haben.

9.5.2.4 Stakeholder-orientierte Kategorisierung von gefährlichen Produkten

Wie bereits ausgeführt, sollte für jeden Datensatz, d. h. für jedes gefährliche Produkt, ein Datenfeld für die Produktkategorie vorgesehen werden. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern die Übernahme der Produktkategorie von RAPEX oder anderen Informationsquellen sinnvoll und für alle Stakeholder-Gruppen zweckmäßig erscheint. So werden Produkte in den RAPEX-Berichten vornehmlich anhand der zutreffenden Produktsicherheitsrichtlinien kategorisiert und weniger anhand einer für Verbraucher zugänglichen, detaillierten Produktkategorisierung.

Eine solche Kategorisierung der Informationen über gefährliche Produkte nach Produktkategorien wird beispielsweise auch durch das privatwirtschaftlich betriebene Produktsicherheitsportal www.produktrueckrufe.de vorgenommen.

Handlungsempfehlung: Produktkategorien sollten hinsichtlich der Untergliederung eine für Verbraucher nachvollziehbare Logik verfolgen, um diesen zu ermöglichen, gefährliche Produkte intuitiv anhand einer Produktkategorie auffinden zu können. Für die Kategorisierung von Produkten bietet es sich beispielsweise an, sich an der Produktkategorisierung von Handelsportalen wie eBay oder Amazon zu orientieren, um Verbrauchern die Suche und das Auffinden von gefährlichen Produkten anhand der Produktkategorie zu ermöglichen, wie dies beispielsweise im australischen oder kanadischen Produktsicherheitsportal möglich ist.

In der Konsequenz sollte das Datenfeld der Produktkategorie in der Suchmaske der zu entwickelnden Datenbank auch in Form einer gegliederten Drop-Down-Liste auswählbar sein und nicht wie im Rahmen der RAPEX-Suchmaske ein freies Textfeld darstellen, um dem Verbraucher Suchhinweise in Bezug auf die verwendeten Kategorienamen zu geben.

9.5.2.5 Datenbanken und Suchfunktionen auf ausländischen Produktsicherheitsportalen

9.5.2.5.1 Österreich

Das österreichische Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz stellt Informationen zu Produktrückrufen analog dar wie dies auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA der Fall ist: In chronologischer Ordnung werden die Produktrückrufe für Verbraucherprodukte im Bereich des Konsumentenschutzes unter dem Stichwort Produktsicherheit aufgelistet (Abb. 9.17). Es existiert keine produktorientierte Suchfunktion, sondern nur die Funktion zur Durchsuchung des Inhalts der gesamten Ministeriumsseite (jedoch mit der Möglichkeit, sich bei der Suche auf die Abteilung des Konsumentenschutzes zu beschränken).

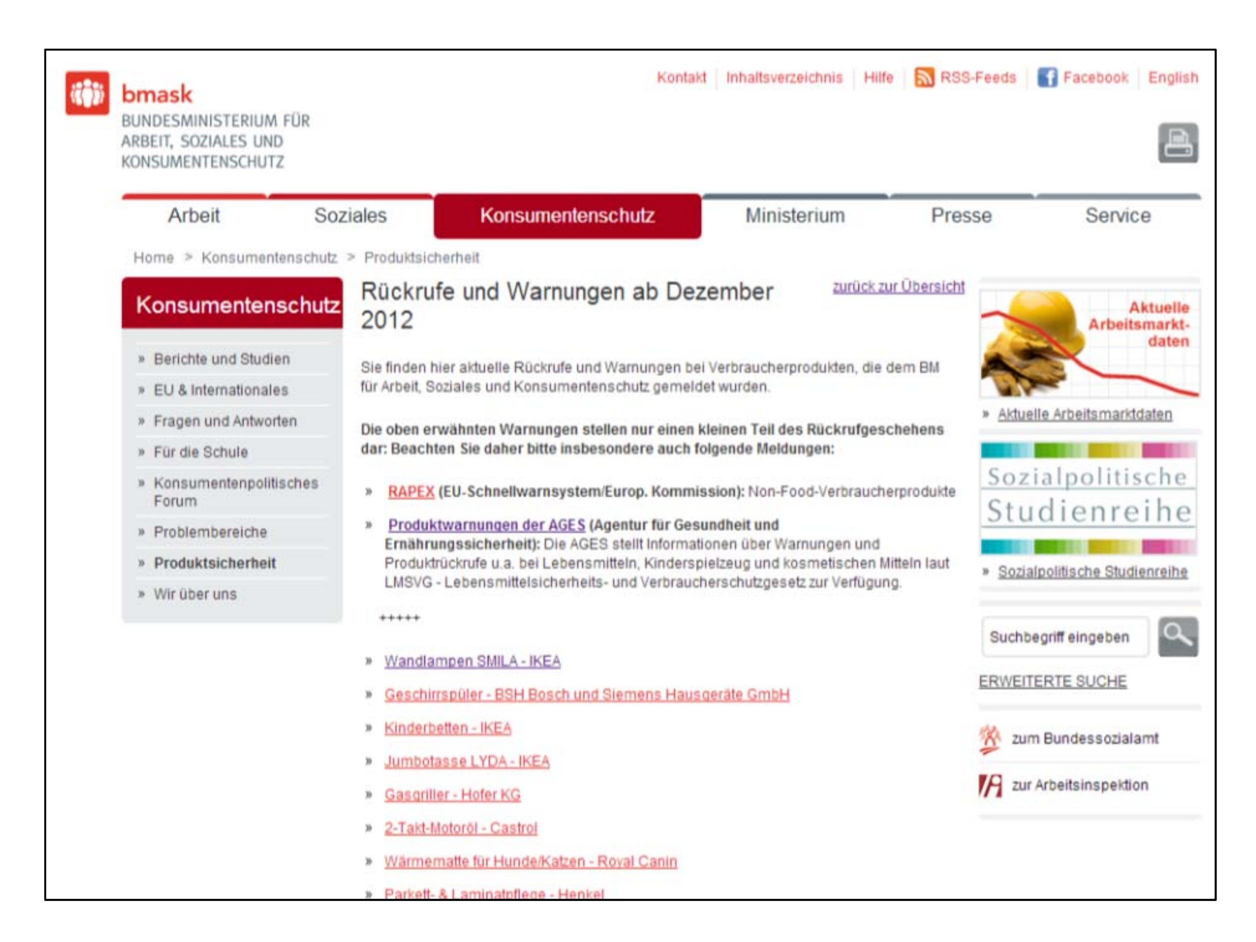


Abb. 9.17 Screenshot der Webseite des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz[315]

Warnungen und Produktrückrufe für Lebensmittel, Kinderspielzeug und kosmetische Mittel werden von der AGES verwaltet. Auf der Webseite der AGES wird im Navigationsmenü unter dem Stichwort Ernährungssicherheit Zugriff auf vielfältige Informationen zu gefährlichen Produkten gewährt. Auf der dritten Ebene des Navigationsmenüs kann der Nutzer in der Unterkategorie „Produktwarnsystem“ → „Produktwarnungen“ eine chronologisch gegliederte Auflistung aller relevanter Produktrückrufe und Produktwarnungen einsehen (Abb. 9.18).

[315] Rückrufe und Warnungen ab Dezember 2012: www.bmask.gv.at/site/Konsumentenschutz/Produktsicherheit

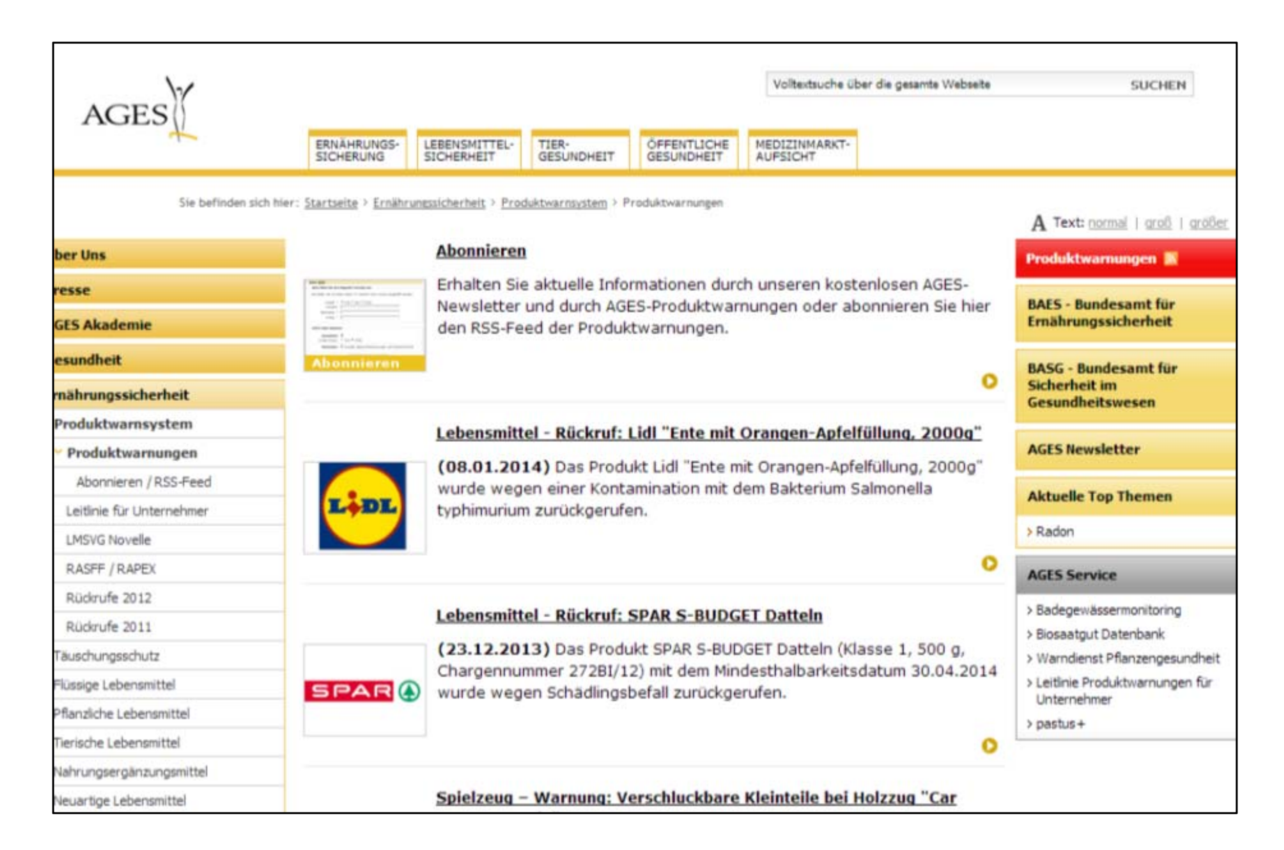


Abb. 9.18 Screenshot der Webseite der österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit: Produktrückrufe und Warnungen[316]

Eine produktorientierte Suche ist auch auf der Webseite der AGES nicht implementiert, sondern lediglich eine webseitenübergreifende Suche.

9.5.2.5.2 Schweiz

Das schweizerische Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen ist in Aufbau und Struktur dem Produktsicherheitsportal der BAuA sehr ähnlich (Abb. 9.19). Analog wie auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA werden Informationen zu Produktrückrufen hier lediglich in chronologischer Form aufgelistet. Eine detaillierte Suchfunktion für gefährliche Produkte oder Produktrückrufe existiert auch hier nicht, sondern lediglich eine Suchfunktion zur Durchsuchung der gesamten Webseite, funktionell identisch mit der aktuell implementierten Suchfunktion auf der Webseite der BAuA.

[316] www.ages.at/?hotlink-produktwarnungen

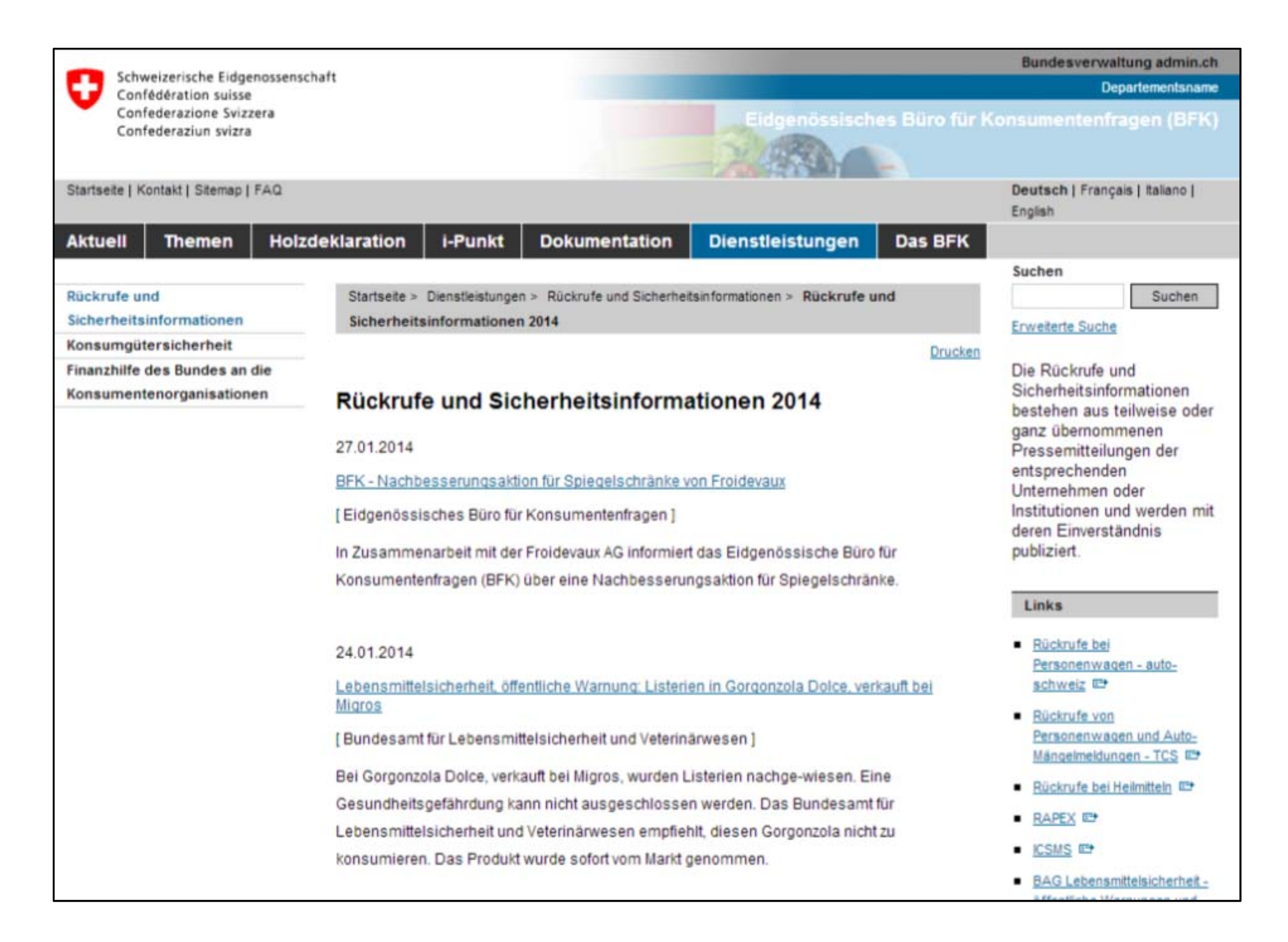


Abb. 9.19 Screenshot der Webseite des schweizerischen Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen: Auflistung von Informationen zu Produktrückrufen nach Jahren gegliedert[317]

9.5.2.5.3 USA

Die Webseite der CPSC enthält eine Suchfunktion für Produktrückrufe (Abb. 9.20): Dabei kann der Nutzer neben dem Produkt auch nach Herstellern und Fertigungsländern suchen. Zudem ist es möglich, die Suchergebnisse zeitlich zu filtern. Die Datensätze der Rückrufe beinhalten Informationen zum Namen des Produktes, zur Gefährdungsart, der insgesamt im Umlauf befindlichen Stückzahl, dem Hersteller, dem Herstellungsland sowie der Verkaufszeit und dem Ort des Verkaufs.

Zudem werden sachdienliche Informationen zum Rückruf explizit für Verbraucher hinterlegt, sodass dieser erfährt, ob er das Produkt zum Händler oder Hersteller bringen oder einschicken muss, ob er Geld zurück erhält oder einen Gutschein, oder ob das Produkt im Rahmen des Produktrückrufs ausgetauscht bzw. repariert wird.

[317] https://www.konsum.admin.ch/de/dienstleistungen/rueckrufe-und-sicherheitsinformationen/ rueckrufe- und-sicherheitsinformationen-2014/#c1580 (Stand: 6. Februar 2014)

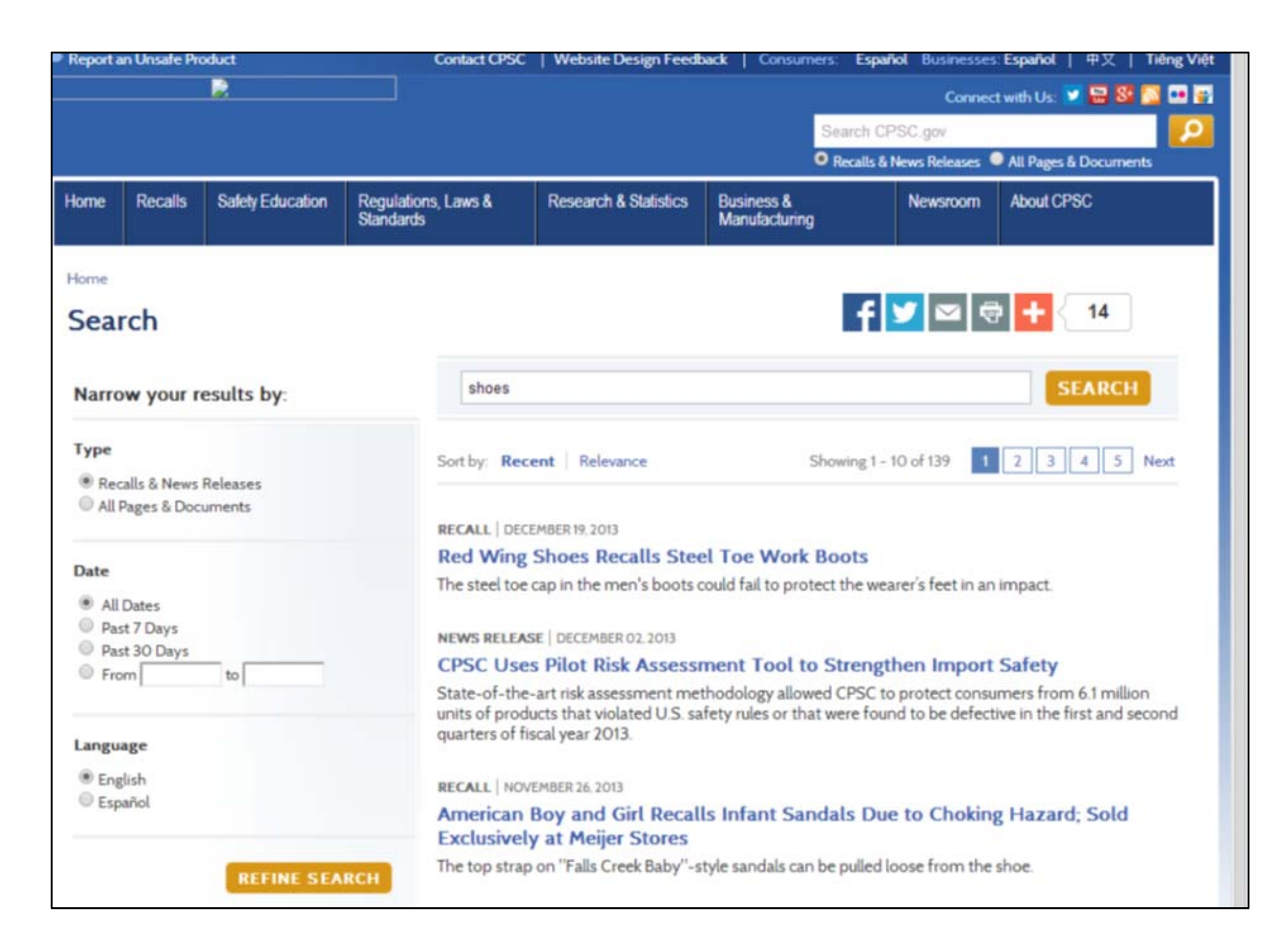


Abb. 9.20 Screenshot der Webseite der United States Consumer Product Safety Commission: Ergebnisliste der Suchfunktion [318]

9.5.2.5.4 Kanada

Das kanadische Produktsicherheitsportal bietet über eine weitere Webseite (www.healthycanadians.gc.ca) eine detaillierte Suchfunktion an, auf welche direkt vom Produktsicherheitsportal aus zugegriffen wird. Die dort angebotene Suchmaschine unterstützt durch eine produktkategoriebasierte Suchweise besser als das die Suchmaske von RAPEX tut: Bei Bedarf kann die Suche auf bestimmte Produktkategorien beschränkt werden oder es lassen sich alle Produkte einer bestimmten Produktkategorie anzeigen, wobei innerhalb von zwei Kategorieebenen zunächst nach Oberkategorien (Verbraucherprodukte, Nahrungsmittel, Gesundheitsprodukte und Fahrzeuge) und im nächsten Schritt nach Unterkategorien differenziert wird. Es können außerdem zeitliche Eingrenzungen vorgenommen bzw. bestimmte Begriffe von der Suche ausgeschlossen werden. Weiterhin kann bei der Suche zwischen Rückrufen und Produktwarnungen unterschieden werden (siehe Abb. 9.21).

[318] www.cpsc.gov (Stand: 7. Februar 2014)

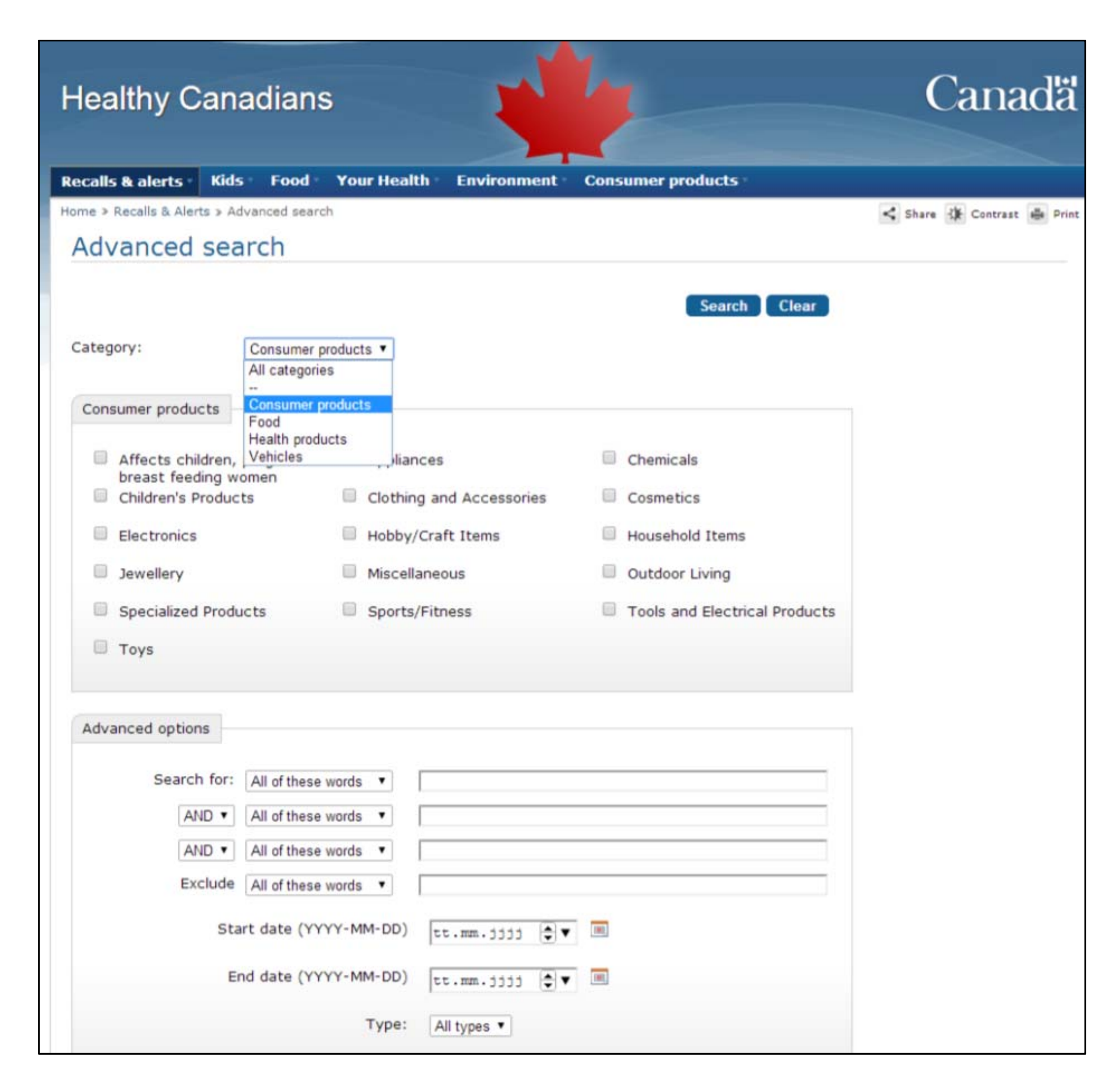


Abb. 9.21 Screenshot der kanadischen Seite für Produktrückrufe „Healthy Canadians“: Suchfunktion[319]

Die Datensätze der gefährlichen Produkte enthalten neben den üblichen Informationen zum Produkt, zum Hersteller und zur Gefährdungsart auch Auskünfte über die Anzahl der im Umlauf befindlichen Produkte, zur Verkaufszeit und zum Herstellungsland. Weiterhin widmet sich der letzte Absatz eines Datensatzes explizit einer Ansprache an den Verbraucher: Unter „What you should do“ werden konkrete Hinweise darauf gegeben, was der Verbraucher nun zu unternehmen hat.

9.5.2.5.5 Australien

Auf der australischen Webseite für Produktrückrufe kann sowohl anhand einer Suchmaske nach Rückrufen gefährlicher Produkte recherchiert werden, als auch direkt über die jeweils zutreffende Produktkategorie. Auf diese Weise können Nutzer

[319] www.healthycanadians.gc.ca (Stand: 6. Februar 2014)

der Webseite, die konkrete Informationen zum Rückruf eines bestimmten Produkts suchen, auf schnellstmögliche Art und Weise zu dem für sie relevanten Produkt gelangen. Dabei muss an keiner Stelle eine Produktkategorie manuell per Freitexteingabe eingegeben werden, sondern der Suchende hat entweder die Möglichkeit direkt über das Navigationsmenü in die zutreffende Produktkategorie zu gelangen oder mittels Auswahlkästchen die Suche auf zutreffende Produktkategorien zu beschränken (Abb. 9.22).

Im Vergleich zum kanadischen Produktsicherheitsportal ist die Funktionalität der Suchmaske der australischen Webseite für Produktrückrufe eingeschränkt, da keine Suchbegriffe aus der Suche ausgeschlossen und damit keine inhaltliche Filterung der Suchbegriffe durchgeführt werden kann.

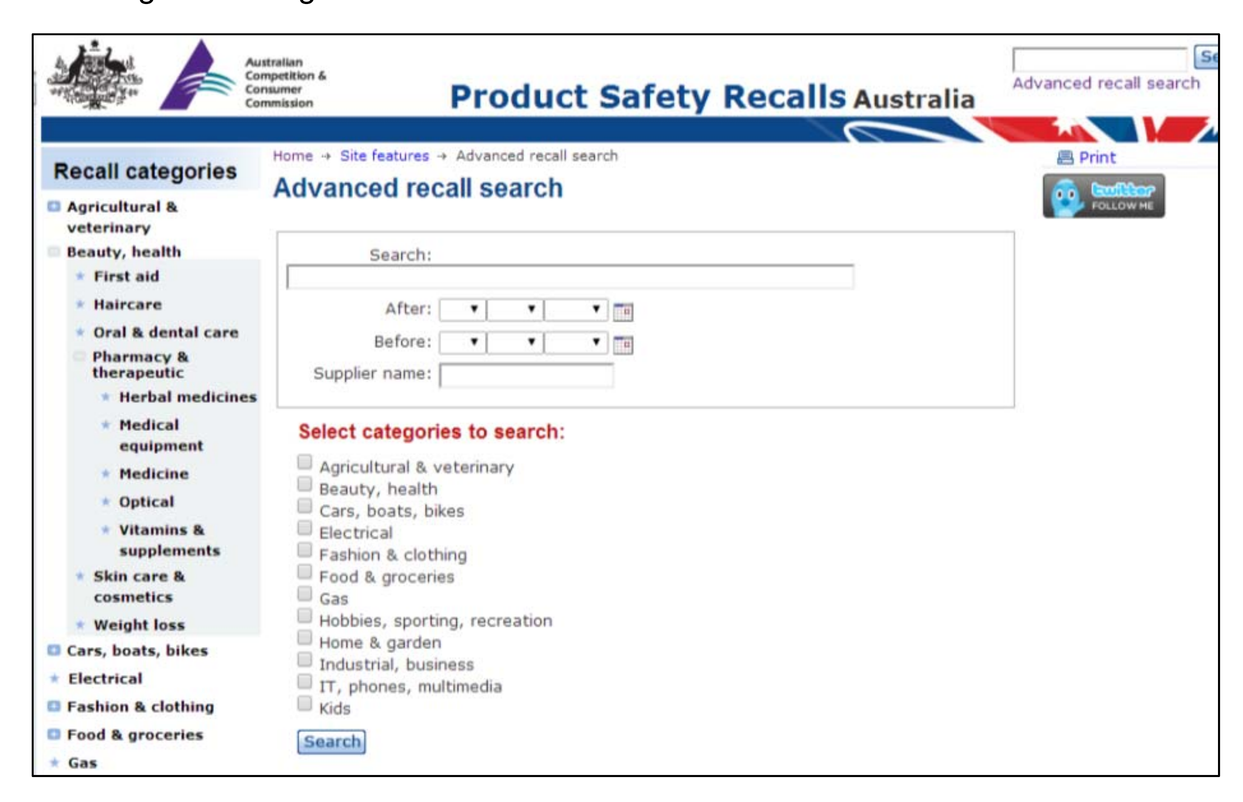


Abb. 9.22 Screenshot der australischen Webseite für Produktrückrufe „Product Saftey Recalls Australia“: Suchfunktion[320]

[320] www.recalls.gov.au (Stand: 6. Februar 2014)

9.5.2.5.6 Zusammenfassung und Vergleich

Tab. 9.2 fasst die Ergebnisse der vorangegangenen Untersuchungen in tabellarischer Form zusammen.

Tab. 9.2 Zusammenfassung und Vergleich: Datenbanken und Suchfunktionen bei Produktsicherheitsportalen

	Deutschland	Österreich	Schweiz	USA	Kanada	Australien
Datenbank implementiert gefährliche Produkte	Nein	Nein	Nein	Ja, für Rückrufe	Ja, für Rückrufe und Warnungen	Ja, für Rückrufe
Suchfunktion nach gefährlichen Produkten	Nein, nur Webseitensuche	Nein, nur Webseitensuche	Nein, nur Webseiten-suche	Ja, Suche nach Rückrufen	Ja, Suche nach Rückrufen und Warnungen	Ja, Suche nach Rückrufen
Filterung nach Produktkategorie	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja

9.5.3 Funktionen zur Meldung von gefährlichen Produkten durch Verbraucher

Um Informationen über gefährliche Produkte schneller zu erhalten und diese ggf. auch an weitere Behörden weiterzuleiten, ist es wichtig, dass den entsprechenden Stakeholdern Möglichkeiten zur unkomplizierten Meldung von potenziell gefährlichen Produkten gegeben werden. Neben dem Verbraucher können dies auch Hersteller oder Händler sein.

9.5.3.1 Aktuell implementierte Möglichkeiten zur Meldung gefährlicher Produkte auf dem Produktsicherheitsportal

Für Hersteller, die einen Produktrückruf durchführen möchten, wird auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA bereits ein „Rückruf-Formular“ angeboten, mit welchem Hersteller bei der Durchführung eines Produktrückrufs unterstützt werden. Nach dem Absenden des Formulars wird der Rückruf auf dem Produktsicherheitsportal veröffentlicht und die BAuA informiert ggf. zuständige Marktaufsichtsbehörden, sofern dies nicht bereits durch den Hersteller selbst geschehen ist.[321]

---

[321] https://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Rueckrufmanagement/Formular/Formular.html.

Weiterhin ist im Produktsicherheitsportal der BAuA unter dem Menüpunkt „Produktinformationen“ → „Produktrückrufe, Untersagungsverfügungen, Produktmängelstatistik“ → „Gefährliche Produkte einer Behörde melden (ICSMS)“ ein Verweis auf das ICSMS-System der Europäischen Kommission zu finden, wo gefährliche Produkte gemeldet werden können (siehe Abb. 9.23). Eine Funktion zur Meldung gefährlicher Produkte direkt auf dem Produktsicherheitsportal ist jedoch weder für Verbraucher noch für Händler oder andere Stakeholder implementiert, sodass aktuell lediglich Hersteller, die bereits über das Gefahrenpotenzial eines Produktes informiert sind, Informationen über das Produktsicherheitsportal an die BAuA weiterleiten können.



Abb. 9.23 Screenshot der Webseite der BAuA vom 7. Februar 2014: Verweis auf das ICSMS-Portal zur Meldung von gefährlichen Produkten vom Produktsicherheitsportal aus

Handlungsempfehlung: Das Produktsicherheitsportal sollte neben Herstellern auch weitere Stakeholder bei der Sammlung von Informationen zu unsicheren Produkten berücksichtigen, um diese wiederum an Marktüberwachungsbehörden oder Hersteller weiterleiten zu können.

9.5.3.2 Der ICSMS-Verweis auf dem Produktsicherheitsportal aus Verbrauchersicht

Im Folgenden soll die aktuelle Praxis des Verweises auf das ICSMS-Portal zur Meldung gefährlicher Produkte aus Verbrauchersicht untersucht werden.

9.5.3.2.1 Praktikabilität des ICSMS-Verweises

Da der Verbraucher für die Meldung von gefährlichen Produkten keine alternative Möglichkeit durch die BAuA angeboten bekommt, ist er auf den Besuch des ICSMS-Portals angewiesen. Vom BAuA-Produktsicherheitsportal wird dabei nicht direkt auf das Meldeformular, sondern vielmehr nur auf die Startseite des ICSMS-Portals verwiesen. Dort müssen Verbraucher zunächst anhand eines in alle Sprachen der Mitgliedsländer übersetzten „Willkommens“ die für sie zutreffende Sprache wählen. Anschließend gelangt man auf eine Auswahlseite, von welcher man in die unterschiedlichen Bereiche des ICSMS-Portals gelangt. Darunter ist auch ein Bereich für Verbraucher zu finden, der eindeutig gekennzeichnet ist.

Allerdings steht bereits jetzt fest: Ausgehend von der Startseite des Produktsicherheitsportals hat der Verbraucher also einen vergleichbar langen „Weg“ bis hin zum tatsächlichen Meldeformular für gefährliche Produkte zurückzulegen. Aus Behördensicht erhöht dies die Gefahr, dass der Verbraucher die Motivation zur Meldung eines Produkts „auf dem Weg dorthin“ verliert.

Handlungsempfehlung: Verbraucher sind diejenigen Stakeholder, die am wahrscheinlichsten und am schnellsten in Berührung mit gefährlichen Produkten kommen. Für Behörden stellen Verbraucher aus diesem Grund eine elementar wichtige Informationsquelle in Bezug auf die Ermittlung gefährlicher Produkte dar. Will ein Verbraucher ein gefährliches Produkt melden, so sollte ihm dies möglichst unkompliziert ermöglicht werden. Der Verweis zur Meldung gefährlicher Produkte auf das ICSMS-Portal ist für den durchschnittlichen Verbraucher unzumutbar.

Unbedingt sollte deshalb eine Meldefunktion für – auch nur möglicherweise – gefährliche Produkte direkt auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA verankert werden, ohne dass auf dritte Seiten verwiesen wird. Dabei sollte – wie bei der Recherchefunktion für gefährliche Produkte – darauf geachtet werden, dass der Verbraucher schnell und unkompliziert zu den für ihn relevanten Informationen auf den Seiten des Produktsicherheitsportals gelangt. Es sollte deshalb zumindest angedacht werden, die Meldefunktion direkt in das Navigationsmenü des Produktsicherheitsportals zu integrieren und zusätzlich auf der Startseite des Produktsicherheitsportals einen Hinweis zur Meldung gefährlicher Produkte zu platzieren.

9.5.3.2.2 ICSMS als weitere Informationsquelle für gefährliche Produkte

Im Verbraucherbereich des ICSMS-Portals haben die Verbraucher sowohl die Möglichkeit gefährliche Produkte zu melden, als auch nach Produkten zu suchen, die von Marktüberwachungsbehörden beanstandet wurden. Bevor auf die Meldefunktion des ICSMS-Portals eingegangen wird, soll deshalb zunächst erörtert werden, wie die Suchfunktion des ICSMS-Portals aus Verbrauchersicht beurteilt wird: Nachdem der nach Informationen zu einem gefährlichen Produkt suchende Verbraucher auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA bereits in unterschiedlichen Listen nach einem gefährlichen Produkt recherchieren muss, stellt die Suche über das ICSMS-Portal

eine weitere, für den Verbraucher schlecht zu beurteilende Informationsquelle dar: Für den Verbraucher ist nicht ersichtlich, wieso die Suchergebnisse der ICSMS-Abfrage beispielsweise nicht mit jenen der RAPEX-Suche oder mit den Listen über Produktrückrufe oder Untersagungsverfügungen der BAuA übereinstimmen. Vielmehr wird die Masse an Informationen für den Verbraucher noch undurchsichtiger.

Handlungsempfehlung: Da die Gestaltung des ICSMS-Portals und der Inhalt der dort verknüpften Datenbank nicht im unmittelbaren Einflussbereich der BAuA steht, sollte der deutsche Verbraucher unmittelbar durch die BAuA mit allen die Produktsicherheit betreffenden Informationen versorgt werden, ohne zusätzlich von dritten Seiten wie dem ICSMS-Portal abhängig zu sein. Sobald eine umfassende Datenbank gefährlicher Produkte mit einer entsprechenden Suchmaske (s. o.) sowie ein Formular zur Meldung gefährlicher Produkte auf dem BAuA-Produktsicherheitsportal implementiert wurden, ist die Abhängigkeit des deutschen Verbrauchers vom ICSMS-Portal gesenkt. Gleichzeitig kann von deutscher Seite aus alleine auf das BAuA-Produktsicherheitsportal verwiesen werden, wenn es auf Verbraucherseite zu Unsicherheiten kommt.

9.5.3.2.3 Bewertung der ICSMS-Meldefunktion vor dem Hintergrund der Implementierung einer Meldefunktion auf dem BAuA-Produktsicherheitsportal

Die Meldefunktion des ICSMS-Portals ist für den durchschnittlichen Verbraucher schwer zu verstehen. Bevor das eigentliche Formular zur Meldung eines gefährlichen Produkts angezeigt wird, muss der Verbraucher zunächst die für das Produkt zutreffende Richtlinie bzw. Verordnung auswählen und seinen Wohnort angeben (siehe Abb. 9.24). Anschließend wird die für die entsprechende Richtlinie und den Wohnort zuständige Behörde angezeigt, an welche die Meldung des gefährlichen Produktes nach Absendung des Meldeformulars erfolgt.

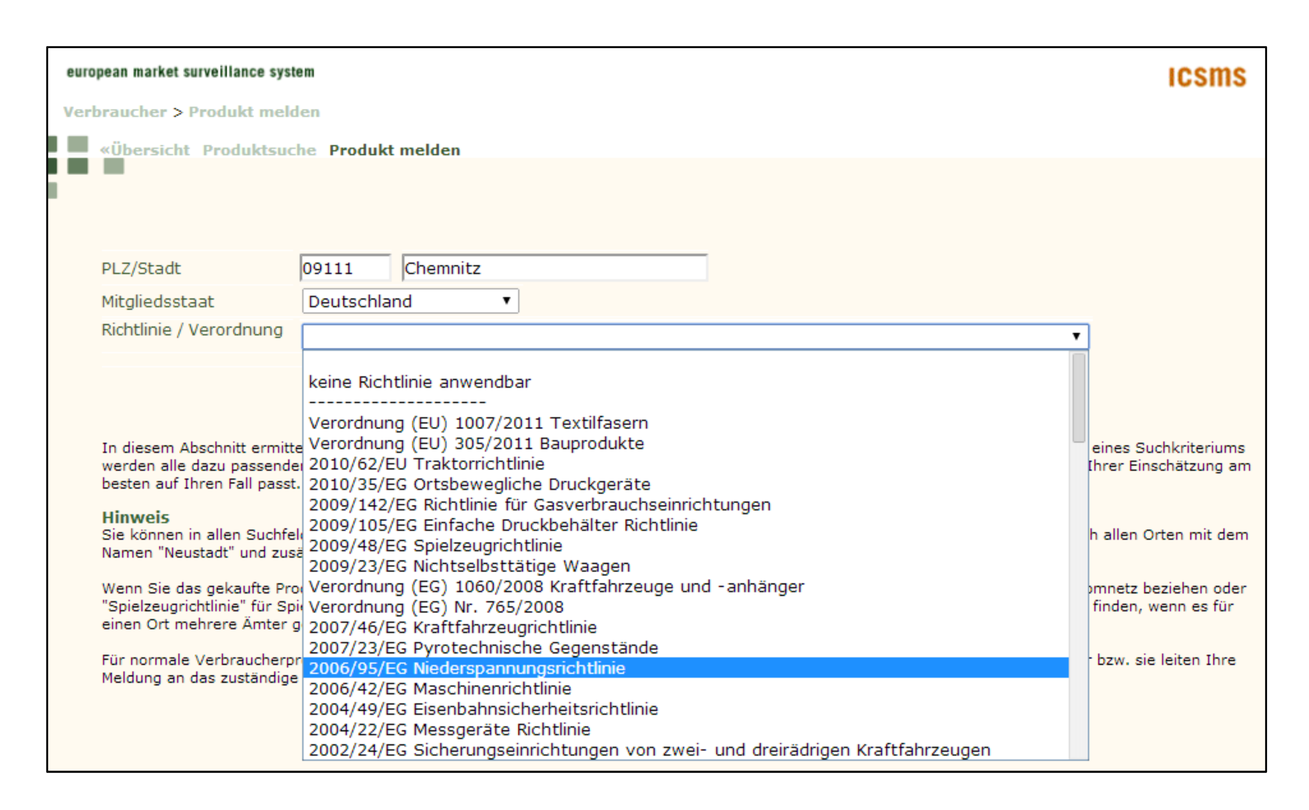


Abb. 9.24 Screenshot des ICSMS-Portals: Meldung gefährlicher Produkte durch Verbraucher

Wie wissenschaftliche Arbeiten und Rechtsprechung eindrucksvoll demonstrieren, fällt die eindeutige Zuordnung von Verbraucherprodukten zu einer Richtlinie oft sogar Experten schwer.[322] Der Ansatz des ICSMS-Systems, gefährliche Produkte direkt vom Verbraucher korrespondieren Verordnungen und Richtlinien zuordnen zu lassen und sodann der unmittelbar zuständigen Behörde weiterzuleiten, scheint vor diesem Hintergrund fast schon zu optimistisch. Vom durchschnittlichen Verbraucher kann nicht erwartet werden, dass er aus der im ICSMS-System angezeigten Liste an Richtlinien und Verordnungen unmittelbar oder mittelbar die für das entsprechende Produkt zuständige Rechtsnorm auswählt.

Dieser Ansatz scheint deshalb auch für die Implementierung einer Meldefunktion auf dem BAuA-Produktsicherheitsportal wenig pragmatisch.

Handlungsempfehlung: Für Verbraucher sollte auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA eine digitale Interaktionsmöglichkeit geschaffen werden, welche die Meldung – auch potenziell – gefährlicher bzw. nicht CE-konformer Produkte ermöglicht. Gegebenenfalls sollte eine Anleitung veröffentlicht werden, wie Verbraucher die CE-Konformität etc. von Produkten ermitteln bzw. überprüfen können.

Zur Meldung von Produkten sollte auch hier eine verbraucherorientierte Produktkategorisierung vorgenommen werden, anhand welcher sich Verbraucher ähnlich intuitiv orientieren können, wie anhand der Produktkategorien auf Handelsplattformen wie eBay oder Amazon. Der Ansatz der Produktorientierung, der bereits bei der Daten-

---

[322] *Ensthaler/Gesmann-Nuissl*, Strukturen des Bundes im Bereich er der Produktsicherheit, Studie im Auftrag der BAuA, (unveröffentlicht).

haltung und Datenaufbereitung im Produktsicherheitsportal in Bezug auf die zu implementierende Datenbank gefährlicher Produkte verfolgt werden soll, bietet sich deshalb genauso für die Implementierung einer Meldefunktion potenziell gefährlicher Produkte an.

Neu gemeldete Einträge sollten durch Mitarbeiter der BAuA verifiziert werden, indem zunächst die formalen Angaben des Verbraucher verifiziert und erste Recherchen zum betreffenden Produkt durchgeführt werden, im weiteren Verlauf aber beispielsweise auch Tests und Prüfungen der gemeldeten Produkte veranlasst werden, um über das Gefahrenpotenzial der Produkte Gewissheit zu erlangen.

Im letzten Schritt sollten durch Verbraucher gemeldete, gefährliche Produkte auf dem Produktsicherheitsportal der BAuA veröffentlicht und in die Datenbank eingepflegt werden, um Verbraucher zu informieren. Gleichzeitig sollten diese Informationen an weitere Behörden und Stakeholder weitergeleitet werden und in die vorab bereits angesprochene, neu implementierte Datenbank – ggf. basierend auf bestehenden Anbieter- bzw. Produktdatenbanken von Kooperationspartnern – eingepflegt werden.

9.5.3.3 Meldung gefährlicher Produkte durch Verbraucher auf ausländischen Produktsicherheitsportalen

9.5.3.3.1 Österreich

Auf der Webseite des österreichischen Ministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ist im Bereich „Konsumentenschutz“ unter dem Navigationspunkt „Produktsicherheit“ ein Link zur Meldung gefährlicher Produkte zu finden, der – um der Priorität dieser Angelegenheit gerecht zu werden – in Großbuchstaben publiziert ist. Auf der folgenden Webseite findet der österreichische Verbraucher einen weiteren Link, der unmittelbar zu einem Meldeformular für gefährliche Produkte führt. Der Nutzer wird bei der Meldung von Produkten hier nicht anhand von vorgeschlagenen Produktkategorien unterstützt, vielmehr muss er das Produkt und seine Funktionsweise selbst sehr detailliert beschreiben (siehe Abb. 9.25).

KONSUMENTENSCHUTZ

E-Government
www.bmask.gv.at

Produktsicherheit - Meldeformblatt

Bitte beachten Sie | Hinweise zum Verfahren / Formular | * Feld muss ausgefüllt sein | Ausfüllhilfe | Fehlerhinweis

Produkt *

Bezeichnung
Handels- oder Markenname
Type
Kurzbeschreibung

Verwendungszweck

Verwendungszweck (Genauere Angaben über den Verwendungszweck)

VertreiberIn (VerkäuferIn)

Firma/Bezeichnung *
Straße | Hausnummer
Postleitzahl | Ort
Staat: -- Bitte wählen Sie --

HerstellerIn

Firma/Bezeichnung *
Straße | Hausnummer
Postleitzahl | Ort
Staat: -- Bitte wählen Sie --

ImporteurIn

Firma/Bezeichnung *
Straße | Hausnummer
Postleitzahl | Ort
Staat: -- Bitte wählen Sie --

Zurück | Weiter | Abbrechen | Zwischenspeichern

Produktsicherheit - Meldeformblatt | Seite 2

Abb. 9.25 Screenshot des österreichischen Meldeformblatts zur Meldung gefährlicher Produkte[323]

323 https://www.formularservice.gv.at/forms/fscasp/content/bin/fscvext.dll?ax=COO.1.1001.1.83288&dx=COO.1.1001.1.83191&sol_createclass=COO.3000.550.1.10549&ru=http://www.produktsicherheit.gv.at/ (Stand: 7. Februar 2014)

Alternativ wird die Möglichkeit angeboten, formlos per E-Mail gefährliche Produkte zu melden. Ein Verweis auf die Seite des ICSMS-Portals erfolgt an dieser Stelle bemerkenswerterweise gar nicht.

9.5.3.3.2 Schweiz

Das schweizerische BFK bietet den Verbrauchern der Schweiz kein Meldeformular zur Meldung gefährlicher Produkte auf seiner Internetseite an. Hier ist lediglich ein kommentarloser Verweis zum ICSMS-Portal gesetzt, der zum Zeitpunkt des Webseitenbesuchs am 7. Februar 2014 zudem noch ein „toter Link“ war.

9.5.3.3.3 USA

Auf der Startseite des US-amerikanischen Produktsicherheitsportals der CPSC sind gut sichtbar in der rechten, oberen Bildschirmecke zwei Buttons angebracht, mittels denen sowohl Verbraucher als auch gewerbliche Nutzer gefährliche Produkte melden können. Beide Buttons verweisen auf Meldeformulare der Webseite www.saferproducts.gov, die den alleinigen Zweck verfolgt, Meldungen von gefährlichen Produkten entgegenzunehmen (siehe Abb. 9.26). Gewissermaßen ergänzen sich die Seiten CPSC.gov, SaferProducts.gov sowie Recalls.gov neben weiteren Webseiten und bilden zusammen ein umfassendes Produktsicherheitsportal.



Abb. 9.26 Screenshot der Webseite der CPSC zur Meldung gefährlicher Produkte: Startseite[324]

Bei einem Klick auf den Button für gewerbliche Nutzer wird der Hersteller zusätzlich auf die rechtlichen Verpflichtungen eines Hersteller gefährdender Produkte aufmerksam gemacht. Anschließend wird man zu einem Meldeformular weitergeleitet, welches neben Herstellern auch für deren rechtliche Vertreter, Unternehmensberater oder Werbebeauftrage sowie für Importeure, Händler oder Quasihersteller vorgesehen ist.

Das Meldeformular für Verbraucher ermöglicht dem Verbraucher die Auswahl von Produktkategorien und weist zudem darauf hin, dass bestimmte Produktkategorien nicht von der CPSC reguliert werden und demnach auch nicht über das Formular gemeldet werden können (Abb. 9.27).

---

[324] www.saferproducts.gov, (Stand: 7. Februar 2014)

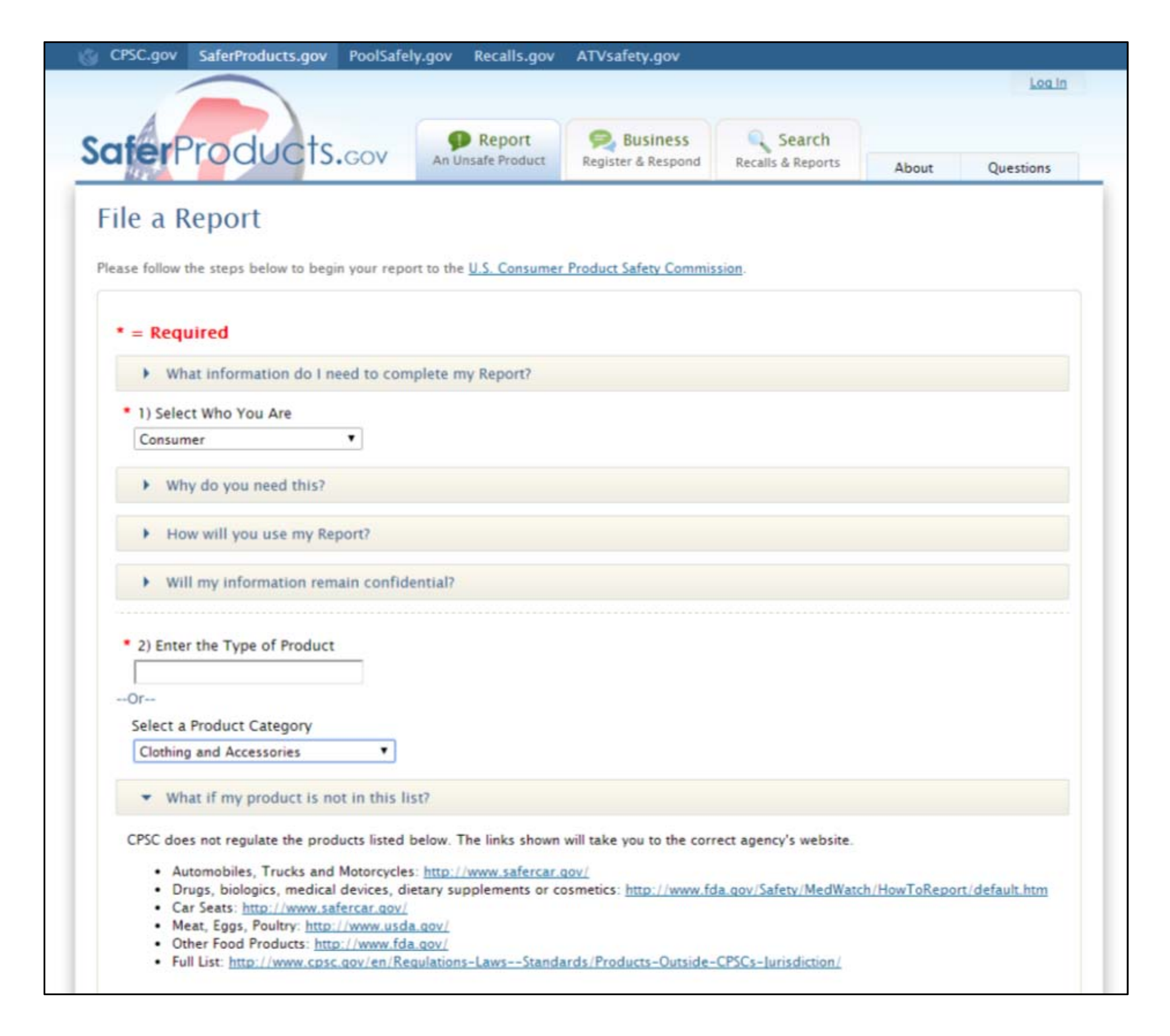


Abb. 9.27 Screenshot der Webseite der CPSC zur Meldung gefährlicher Produkte: Meldeformular für Verbraucher[325]

9.5.3.3.4 Kanada

Auf der Webseite der Health Canada haben Verbraucher und gewerbliche Anbieter die Möglichkeit, unter dem Reiter Consumer Product Safety im Navigationsmenü sowohl gefährliche Verbraucher- und Kosmetikprodukte als auch Pestizid-Vorfälle oder Vorfälle mit Solarien zu melden. Auf der entsprechenden Unterseite sind – analog zum amerikanischen System – Buttons für Verbraucher und Hersteller zur Meldung von Vorfällen mit Verbraucherprodukten angebracht. Für andere Produktkategorien, die nicht mit dem hier publizierten Formular gemeldet werden können, sind weiter unten Verweise zu den jeweiligen Stellen im Internet angegeben (siehe Abb. 9.28).

[325] www.saferproducts.gov (Stand: 7. Februar 2014)



Abb. 9.28 Screenshot des kanadischen Produktsicherheitsportals „Health Canada“: Bereich Consumer Product Safety, Meldung von gefährlichen Produkten[326]

[326] http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/advisories-avis/incident/index-eng.php (Stand: 7. Februar 2014)

Das Formblatt zur Meldung eines gefährlichen Produkts für Verbraucher und Hersteller wird in einem dynamischen PDF-Format zur Verfügung gestellt. Hier wird dem Meldenden bereits insofern Hilfestellung beim Meldevorgang geleistet, als dass das Formular sehr detailliert und dennoch übersichtlich gestaltet ist und oftmals durch Drop-Down-Listen Vorauswahlen präsentiert werden und der Verbraucher insofern beim Ausfüllen der Meldung unterstützt wird (siehe Abb. 9.29). Allerdings muss das Produkt samt Kategorie auch hier selbst vom Verbraucher beschrieben werden und es wird keine Vorauswahl an Produktkategorien vorgehalten.

Vorgeschlagene Sites ▾ DAAD-Portal Web Slice-Katalog ▾

2 / 3 102% Werkzeuge Signieren Komment

üllen Sie bitte das folgende Formular aus. Sie können in dieses Formular eingegebene Daten speichern. Vorhandene Felder markier

Use one sub-form per person. Click on Add a person button to add each additional person. Click on Remove button to remove a person. One sub-form is already provided.

Affected person: 1 Sex: Age (years) Date of the incident (May be approximate): *

Incident Type: * Injury Type: * Add a person

Treatment: * Body Part: Remove

No Injury
Amputation
Bruise/Abrasion/Contusion/Pinching
Burn/Scald
Choking
Concussion
Cut/Laceration
Dislocation
Drowning

Describe the incident, defect or problem: * Number of people Characters remaining: 2,000

Page 1 of 3 Canadä

Product - Section 4

Product Brand and Name: *

Please include any of the information below that you can find on the product or packaging:

Model Number: Serial Numbers:

Date Codes: Universal Product Code / UPC / Bar Code:

Certification / Standards: (e.g. CSA, ULC stickers) Batch Number:

Product Description: (for example: colour, packaging, warnings on the label) * Characters remaining: 1,500

Product label or package - Section 5

Business Name (Full legal name - no abbreviations):

Address (number and street):

Country: Province / Region:

Abb. 9.29 Screenshot des Meldeformulars für Verbraucher von Health Canada[327]

[327] http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/alt_formats/hecs-sesc/pdf/advisories-avis/incident/cpir-ricpc-eng.pdf (Stand: 7. Februar 2014)

9.5.3.3.5 Australien

Auf dem australischen Produktsicherheitsportal findet sich in der oberen, rechten Bildschirmecke eine Schnellnavigationsleiste, die u. a. auch die Meldung von gefährlichen Produkten vorsieht (siehe Abb. 9.12). Beim Klick auf den entsprechenden Link, wird der Nutzer - ähnlich wie beim ICSMS-Portal – zunächst dazu aufgefordert, sich für eine Behörde zu entscheiden, bei der das Produkt gemeldet werden soll. Entscheidet sich der Verbraucher für eine Meldung des Produkts direkt bei der die das Produktsicherheitsportal verantwortenden Australian Competition and Consumer Commission, die als erste Behörde vorgeschlagen wird, so wird er zu einem Online-Meldeformular weitergeleitet. Bei den nachfolgend aufgeführten Behörden sind lediglich die weiterführenden Kontaktdaten hinterlegt.

Das angesprochene Meldeformular unterstützt den Meldenden wenig beim Tätigen der Eingaben. Vielmehr handelt es sich hierbei hauptsächlich um Freitextfelder, die manuell ausgefüllt werden müssen (Abb. 9.30).

Unsafe product report

Why are you reporting this product? *(optional)*:
- Believe it is banned or fails mandatory safety requirements
- Almost had an accident when using it
- Has someone been injured or taken ill as a result of the safety problem you wish to report?

Describe the injury or illness:

You have used no characters out of 300, with 300 remaining.
- This person was admitted to hospital as a result

Actions you have taken *(optional)*:
- Complained to retailer or manufacturer
- Returned product to retailer or manufacturer
- Asked retailer or manufacturer for a refund
- Returned product to place of purchase

Other actions you have taken:

You have used no characters out of 300, with 300 remaining.

Outcome you'd like as a result of this report:

You have used no characters out of 300, with 300 remaining.

Product details

Product type:
Product name:
Product model:
Product brand:
Product batch name/number:
Product manufacturer:
Product description:

Place of purchase

Business name:
Address:
Town/Suburb:
State: Australian Capital Territory
Postcode:
Phone number:
ABN:
ACN:
Date of purchase/hire: 8 February 2014

Product safety description

Description of the product safety problem you wish to report:

Abb. 9.30 Screenshot des Meldeformulars der Australian Competition and Consumer Commission

9.6 Zusammenfassung und Ausblick

Das vorliegende Gutachten soll Möglichkeiten und Ansätze zur Steigerung der Effizienz und Leistung der Marktüberwachung im Internet aufzeigen. Die angesprochenen technisch-organisatorischen Verbesserungsvorschläge sind sowohl für Behörden als auch Verbraucher, aber auch zu geringeren Teilen für Hersteller relevant. Anhand der folgenden

Tab. 9.3 kann sowohl die Relevanz der einzelnen Verbesserungsmaßnahmen als auch die Priorität ihrer Durchführung aus Sicht der Autoren abgelesen werden.

Tab. 9.3 Maßnahmen zur Verbesserung der Marktüberwachung im Internet Legende: höchste Priorität: XXX, mittlere Priorität: XX, niedrigste Priorität: X, geringe bis keine Relevanz: -.

	MÜ-Bundes-behörden	MÜ-Landes-behörden	Verbraucher	Hersteller
Programmierung einer Software zur Recherche gefährlicher Produkte im Internet	XXX	XXX	-	-
Intensivierung der Kooperation mit großen Plattformbetreibern	XX	XX	X	-
Zertifizierung von Online-Shops und Handelsplattformen nach produktsicherheitsrechtlichen Prüfkriterien	XX	XX	XX	X
Verbraucherorientierte Umgestaltung des Produktsicherheitsportals (Produktsicherheitsportal für Verbraucher)	-	-	XXX	-

Herstellerorientierte Umgestaltung des Produktsicherheits-portals (Produktsi-cherheitsportal für Hersteller)	X	X	-	XX
Implementierung einer Datenbank für (poten-ziell) gefährliche Pro-dukte im deutschen Markt	XXX	XXX	XXX	X
Einführung einer öf-fentlich zugänglichen Suchmaske zur Durchsuchung der Datenbank für (poten-ziell) gefährliche Produkte	XX	XX	XXX	X
Einführung einer deut-schen Datenbank (potenziell) gefährli-cher Produkte mit internem Bereich	X	X	-	X

10 Empfehlungen für die EU-Kommission

10.1 Legalisierung des anonymen Testkaufs

Das Instrument des „anonymen Testkaufs“ würde das Ermitteln von produktsicherheitsrechtlichen Verstößen im Internet erheblich erleichtern. Zum Teil wird der Testkauf von den Marktüberwachungsbehörden schon eingesetzt, obschon eine rechtliche Grundlage fehlt. Diese sollte auf europäischer Ebene geschaffen werden.[328]

10.2 Erweiterung des Anordnungsadressatenkreises

Im Rahmen der VO 765/2008/EU gibt es „neutrale Akteure“, die im Internethandel allerdings eine erhebliche Rolle spielen (z. B. Verkaufsplattformen, Packstationen). Sie sind im Rahmen der Internet-Szenarien häufig die einzig verbleibenden Ansprechpartner für die Marktüberwachungsbehörden. Insofern sollte der Adressatenkreis „Wirtschaftsakteure“ um diese, bislang neutralen Akteure erweitert werden.[329]

10.3 Klarere Abgrenzung der Anknüpfungstatbestände

Die Anknüpfungstatbestände „Bereitstellen“, „Inverkehrbringen“ und „Ausstellen“ müssen für den Internethandel überarbeitet werden. Hierzu muss es eine Klarstellung in der MÜ-VO selbst geben, hierfür reicht eine Konkretisierung in den Leitlinien (Blue Guide) nicht aus. Vor allem müssen die feststehenden Begrifflichkeiten in ihrer Justitiabilität erhalten bleiben. Eine Erweiterung darf nicht auf Kosten bereits feststehender Begrifflichkeiten gehen.[330]

Handlungsempfehlung: Es sollte ggf. darüber nachgedacht werden, einen eigenständigen Abschnitt zum Internethandel in der künftigen MÜ-VO zu generieren, der alle aufgeworfenen Fragen aufnimmt und unter Bezugnahme auf die bewährten Regelungen zum physischen Handel auflöst.

10.4 Suche nach gefährlichen Produkten

RAPEX und ICSMS verfügen jeweils über eine Funktion zur Suche in den jeweils systemeigenen Datenbanken gefährlicher Produkte. Doch bringen die beiden Systeme unterschiedliche Suchergebnisse, d. h. die RAPEX-Berichte sind nicht über ICSMS und die in ICSMS gemeldeten Produkte nicht in RAPEX auffindbar. Es existiert folglich keine einheitliche Datenbasis für gefährliche Produkte, auf die alle Stakeholder zugreifen können.

---

[328] Dazu in Abschnitt 6.3.1.3.

[329] S. dazu in den Abschnitten 6.1, 6.3 und 7.

[330] S. dazu insbesondere Abschnitt 6.1.3.

Dieses System ist ohne Weiteres für viele Stakeholder-Gruppen nicht nachvollziehbar, da zumeist gezielt nach einzelnen Produkten recherchiert wird, ohne dass Kenntnis davon vorhanden ist, ob das entsprechende Produkt in RAPEX oder ICSMS gemeldet wurde.

Handlungsempfehlung: Es sollte untersucht werden, inwiefern die Datenbanken von RAPEX und ICSMS verknüpft werden können und eine Suche nach gefährlichen Produkten damit sowohl RAPEX- als auch ICSMS-Ergebnisse beinhaltet. Nachhaltig gedacht sollte gar die Zusammenführung der beiden Informationssysteme zu einem einheitlichen, europäischen Produktsicherheitsportal erreicht werden.[331]

10.5 Meldung von Produkten

Während RAPEX lediglich als monodirektionales Informationssystem der Kommission verstanden werden kann, das mittels wöchentlicher Berichte Mitgliedsstaaten, Behörden und auch dritte Stakeholder über aufgefundene gefährliche Produkte informiert, ist ICSMS als bidirektionales Informationstool mit Interaktionsmöglichkeiten für Behörden, Hersteller, Händler aber auch Verbraucher zu verstehen. So können auf ICSMS auch durch Verbraucher oder sonstige Stakeholder Meldungen zu gefährlichen Produkten gemacht werden, wobei eine ICSMS-Meldung vom meldenden Stakeholder zunächst erfordert, dass er das entsprechende Produkt einer Richtlinie zuordnet. Dies kann in vielen Fällen nicht von allen Stakeholder-Gruppen, zuletzt jedoch vom durchschnittlichen Verbraucher, verlangt werden.[332]

Handlungsempfehlung: Die aktuelle Meldefunktion des ICSMS-Portals sollte hinsichtlich der Nutzerfreundlichkeit analysiert werden. Insbesondere sollten Überlegungen angestellt werden, inwiefern eine Abkehr von der richtlinienbasierten Meldung von Produkten hin zu einer produktkategoriebasierten[333] Meldung von Produkten an eine Zwischenstelle möglich ist, die wiederum anschließend die Meldungen evaluiert und an die zuständigen Länderbehörden weiterleitet.

10.6 Verknüpfung von RAPEX und ICSMS

Aktuell stehen die beiden Informationstools RAPEX und ICSMS gewissermaßen nebeneinander. Eine inhaltliche bzw. funktionelle, gegenseitige Ergänzung wird dabei nicht direkt offenkundig. Auf der anderen Seite sind diverse inhaltliche Überschneidungen der beiden Systeme auszumachen: So verfügen beide Systeme über eine Suche nach gefährlichen Produkten und sollen über gefährliche Produkte im europäischen Binnenmarkt informieren.

---

[331] Dazu in Abschnitt 9.3.

[332] Siehe dazu Abschnitt 9.5.3.2.3.

[333] Siehe dazu auch Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**.

Handlungsempfehlung: Die nebeneinanderstehenden Systeme RAPEX und ICSMS sollten hinsichtlich der spezifischen Belange aller Stakeholder-Gruppen kritisch hinterfragt werden. Diesbezüglich sollte insbesondere die Frage gestellt werden, inwiefern die inhaltliche Trennung der beiden Systeme auf Dauer zweckmäßig erscheint oder inwiefern ein einheitliches europäisches Produktsicherheitsportal für Behörden, Hersteller, Händler und Verbraucher zu einem Gewinn an Übersichtlichkeit und dementsprechender Effizienzsteigerung führen könnten. Zielsetzung sollte also eine tiefergreifende Verzahnung der beiden Systeme RAPEX und ICSMS sein.

Literaturverzeichnis

Bonke, J.; Gellmann, N.: Die Widerrufsfrist bei eBay-Auktionen - Ein Beitrag zur Problematik der rechtzeitigen Belehrung des Verbrauchers in Textform, in: NJW 2006, 3169 – 3173.

Büchter, B.; Kuhr, C.; Schreiber, G.: Pilotprojekt zur amtlichen Kontrolle des Handels mit Lebensmitteln im Internet, in: J. Verbr. Lebensm. 2011, Nr. 6, S. 375-380.

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (Hrsg.): Leitfaden für die Marktüberwachung von Chemikalien, 2007; Internetquelle: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_LAU/Chemikalien/Handbuch/AnhI_BLAC_Lf_Marktueberw_Chemikalien.pdf.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.); Gewerblicher Rechtsschutz – Statistik für das Jahr 2012.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Eckpunkte für eine gemeinsame Strategie des Bundes und der Länder zur Stärkung der Marktüberwachung, 2008. Internetquelle: http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Marktueberwachung/pdf/Eckpunkte.pdf?__blob=publicationFile.

Bundesnetzagentur (Hrsg.): Statistik der Marktüberwachung 2013 – Referat 411 / Marktaufsicht. Internetquelle: http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/-DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/WeitereThemen/Marktueberwachung/StatistikMarktueberwachung2013.pdf?_blob=publicationFile&v=1

Deutlmoser, R.: Auf dem Weg zur nächsten Stufe des europäischen Produktsicherheitsrechts, in: NVwZ-Extra 6/2013.

Deutlmoser, R.: Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket – Ein erster Einblick in den Vorschlag der Europäischen Kommission, in: NVwZ 2013, S. 1058 – 1059.

EHI – Forschung für den Handel (Hrsg.): Prüfkriterien für die Vergabe des Gütesiegels EHI Geprüfter Online-Shop, o. J., Internetquelle: http://www.shopinfo.net/haendler/kriterien/index.html?tx_reddownloads%5Bfile%5D=23.

Ensthaler, J.; Gesmann-Nuissl, D.; Müller, S.: Technikrecht, Springer 2012.

Ensthaler, J.; Gesmann-Nuissl, D.: Strukturen des Bundes im Bereich er der Produktsicherheit, Studie im Auftrag der BAuA, 2013 (unveröffentlicht).

Europäische Kommission (Hrsg.): Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien, Blue Guide, 2000.

Europäische Kommission (Hrsg.): Leitlinien für Einfuhrkontrollen im Hinblick auf die Sicherheit und die Übereinstimmung von Produkten mit Anforderungen, 2012.

Europäische Kommission (Hrsg.): The ‘Blue Guide’ on the implementation of EU product rules, 2014.

Europäische Kommission, RAPEX-Report 2012. Europäische Kommission, Sicherheit für europäische Verbraucher, Jahresbericht 2012. Internetquelle: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/2012_rapex_report_de.pdf

Finkeldei, L.: ICSMS – ein Netzwerk für Europa, in: KAN-Brief 1/06

Fischer, P.: Zur Abgrenzung von privatem und unternehmerischem Handeln auf Auktionsplattformen im Internet, in: WRP 2008, S. 193 – 200.

Gesmann-Nuissl, D.: Rechtssprechungsreport zum Innovations- und Technikrecht, in: InTeR 2014, S. 43 – 58.

Gesmann-Nuissl, D.; Ensthaler, J.; Edelhäuser, R.: KAN-Bericht 47, 2012, Internetquelle: http://www.kan.de/fileadmin/user_upload/docs/KANBericht/KANBericht_DE/Bericht_47/Beri47.pdf

Hacker, F.: L’Oreal/eBay: Die Host-Provider-Haftung vor dem EuGH, in: GRUR-Prax 2011, 391 – 394.

Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig (Hrsg): Kommentar zum UWG, 2013.

Henning-Bodewig, F.: Haften Privatpersonen nach dem UWG, in: GRUR 2013, S. 26 – 31.

Heuer, P.; Reusch, J.-U.: Das neue Produktsicherheitsgesetz, 2012.

Initiative D21/bvh (Hrsg.): Vertrauen beim Online-Einkauf: Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)ONLINER Atlas 2012, 2012; Internetquelle: http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2012/09/Vertrauen-beim-Online-Einkauf.pdf.

Kapoor, A.; Klindt, T.: „New Legislative Framework” im EU-Produktsicherheitsrecht – Neue Marktüberwachung in Europa?, in: EuZW 2008, S. 649 – 655.

Kapoor, A.; Klindt, T.: Das neue deutsche Produktsicherheitsgesetz (ProdSG), in: NVwZ 2012, S. 719 – 725.

Klindt, T.: Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG), Kommentar, Verlag C.H. Beck, 2008.

Klindt, T.: Der Kommissionsvorschlag für ein Europäisches Marktüberwachungsforum, in: EuZW 2013, 579 – 582.

Klindt, T.; Wende, S.: Behördliche Risikobewertung nach den RAPEX-Leitlinien, in: NVwZ 2011, S. 602 – 605.

Koch, A.: Einführung in das Produktsicherheits- und Marktüberwachungsrecht der Europäischen Union, in: InTeR 2013, S. 146 – 153.

Köhler, H.; Bornkamm, J. (Hrsg.): Kommentar zum UWG, Beck Verlag, 2014.

Kollmer, N.; Klindt, T. (Hrsg.): Arbeitsschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck.

Krüger, S.; Apel, S.: Haftung von Plattformbetreibern für urheberrechtlich geschützte Inhalte. Wie weit geht die Haftung und wann droht Schadensersatz?, in: MMR 2012, 144 – 151.

Lach, S.; Polly, S.: Produktsicherheitsgesetz - Leitfaden für Hersteller und Händler, Springer Gabler 2012.

Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI (Hrsg.): Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland, 2. Aufl. 2008; Internetquelle: http://lasi.osha.de/docs/lv36.pdf

Landmann, R. v.; Rohmer, G. (Hrsg.) GewO, Kommentar Bd. II, Beck-Verlag 2013.

Leistner, M.: Grundlagen und Perspektiven der Haftung für Urheberrechtsverletzungen im Internet, in: ZUM 2012, 722 – 740.

Leistner, M.: Störerhaftung und mittelbare Schutzrechtsverletzung, in: GRUR-Beil. 2010, S. 1 – 32.

Lerach, M.: Präzisierung der Störerhaftung für Verkaufsplattformen im Internet, in: GRUR-Prax 2013, S. 531 – 533.

Löbell-Behrends, S.; Maixner, S.; Kratz, E.: Kontrolle des Internethandels mit Anti-Aging- und Schlankheitsmitteln – eine Pilotstudie, in: DeutschLebensmRundsch 104, S. 265 – 273.

Löbell-Behrends, S.; Böse, W.; Maixner, S.; Kratz, E.; Kohl-Himmelseher, M.; Marx, G.; Lachenmeier, D. W.: Kontrolle des Internethandels mit Lebensmitteln: Abgrenzung bei Borderline-Produkten und Ansätze für effektive Kontrollstrategien, in: Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 2011, S. 385 – 393.

Moritz, D.; Geiß, J.: Das Produktsicherheitsgesetz, 2012.

Niedermeyer, H.-G.: Übertragung von Aufgaben der Marktüberwachung im Bereich des Produktsicherheitsgesetzes auf die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS), in: maschinenrichtlinie aktuell, 1/2013.

Polly, S.: 10 Jahre RAPEX - Entwicklungen, Trends sowie Handlungsempfehlungen für Unternehmen, in: InTeR 2013, S. 216 – 219.

Polly, S.; Lach, S.: Das neue Produktsicherheitsgesetz – Empfehlungen an Wirtschaftsakteure zur Compliance in der Produktsicherheit, in: CCZ 2012, S. 59 – 63.

Schlömer, U.; Dittrich, J.: eBay&Recht, Springer 2004.

Seilbahnausschuss der Bundesländer (SBA) (Hrsg.): Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland auf dem Gebiet der Richtlinie 2000/9/EG SV 01, 2010, Internetquelle: http://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwivt/Themen/Verkehr/Dokumente_und_Cover/Seilbahn_Handlungsanleitung_Marktueberwachung_Richtlinie_2000_9_EG_2010.pdf.

Spindler, G.; Schuster, F.: Recht der elektronischen Medien, 2011.
Tremml, Bernd; Luber, Michael, Amtshaftungsansprüchen wegen rechtswidriger Produktwarnungen, in: NJW 2013, S. 262 – 267.

Trusted Shops (Hrsg.): Ausschlusskatalog: Katalog nicht zertifizierbarer Angebote (TS-ASK v1.4.1),.2012, Internetquelle:
http://www.trustedshops.de/shopbetreiber/pdf_ download/TS-ASK.pdf.
Trusted Shops, Qualitätskriterien (TS-QAL v5.3), 2013, Internetquelle: http://www.trustedshops.de/tsdocument/TS_QUALITY_CRITERIA_de.pdf.

TÜV (Hrsg.): Anforderungskatalog zur Bewertung und Zertifizierung von Online-Shops: Elektronischer Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Privatkunden ‘Business to Consumer’, Version 4.2, 2010, Internetquelle: https://www.safer-shopping.de/uploads/PDF/Anforderungen_Shopsb2c.pdf.

Wiebauer, B.: Import und Produktsicherheit, in: EuZW 2012, S. 14 – 19.

Wilrich, T.: Das neue Produktsicherheitsgesetz - Leitfaden für Hersteller, Importeure und Händler, Beuth 2012.

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis